Das geltende Vereins- und Versammlungsrecht als Frage des subjektiven öffentlichen Rechts.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Juristischen Fakultät der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Joachim Eberlein

Kammergerichtsreferendar aus Berlin.

Marburg

R. Friedrich's Universitätsbuchdruckerei (Inhaber Karl Gleiser)

1927.

Angenommen von der Juristischen Fakultät der Universität Marburg
im Februar 1927.

Berichterstatter: Professor Dr. Felix Genzmer.

Meiner lieben Mutter
und dem Andenken meines Vaters!

Inhaltsangabe.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat 1912.
— Das Programm der Reichsregierung, JW 1918/751.
— Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1926.
Arndt, Was ist heute in Deutschland und Preußen Rechtens? DJZ 1919/78.
— Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 1919.
Baum, Die sozialrechtlichen Bestimmungen im Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918. JW 1918/752.
von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen.
Bornhak, Preußisches Staatsrecht. 1. Aufl. 1888, 2. Aufl. 1911.
Brecht, Vereins- und Versammlungsrecht in v. Brauchitsch, Die preußischen Verwaltungsgesetze, 1925.
Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, 1914.
Delius, Das neue Vereins- und Versammlungsrecht, Preußisches Verwaltungsblatt Bd. 40/97, 399.
— Der Entwurf des neuen Vereinsgesetzes. DJZ 1826/888.
— Die Befugnisse der Polizei bei Aufzügen nach dem neuen Vereinsgesetzentwurf, Gesetz und Recht, 1926/196.
— Polizei und Aufzüge, Preußisches Verwaltungsblatt 1926/577.
Enneccerus, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, 1923.
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1920.
Friedrichs, Das neue Vereins- und Versammlungsrecht, Preußisches Verwaltungsblatt Bd. 40/254.
Friters, Revolutionsgewalt und Notstandsrecht. 1919.
von Gerber, Ueber öffentliche Rechte, 1852.
— Grundzüge des deutschen Staatsrecht, 1880.
Giese, Besprechung der Entscheidung des Kammergerichts, JW 1921/1092.
— Verfassung des Deutschen Reiches. 6. Aufl. 1925.
Goeppert, Gesetze haben keine rückwirkende Kraft, herausgegeben von Eck, Bd. 22 der Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts.
Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 1925.
Isay, Ernst, Das deutsche Fremdenrecht, 1923.
Jacobi, Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918. Arch. f. öff. R. Bd. 39.
Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905.
— Der Kampf des alten mit dem neuen Recht. Prorektoratsrede 1907.
— Ausgewählte Schriften und Reden, 1. Bd. 1911.
Jellinek, Walter, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, 1913.
— Revolution und Reichsverfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX (1920).
— Literaturbesprechung. JW 1920.

Jhering, Der Geist des römischen Rechts. 3. Teil, 4. Aufl. 1888.
Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911.
Kiesow-Zweigert, Gesetz zum Schutze der Republik, 1923.
Kohler, Der Prozeß als Rechtsverhältnis. 1888.
Krückmann, Verein, Verbindung, Gesellschaft, Korporation in Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des Deutschen Rechts. Bd. 37/217 ff.
Laband, Zum Entwurf des Vereinsgesetzes. DJZ 1908/1 ff.
— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1911.
von Laun, Das Recht zum Gewerbebetrieb, Wiener staatswissenschaftliche Studien herausgegeben von Bernatzik und Philippovich, 7. Bd. 1908.
— Das freie Ermessen und seine Grenzen. 1910.
— Kategorische und disjunktive Normen, Arch. f. öff. R., 34. Bd. 1915.
Lobe, Literaturbesprechung, JW 1919/18.
Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884.
— Vereins- und Versammlungsfreiheit, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 8. Bd. 3. Aufl.
— Der Entwurf eines neuen Vereinsgesetzes, Preußisches Verwaltungsblatt, 1926/463
Löwenthal, Der Gesetzentwurf über das Reichsverwaltungsgericht. DJZ 1926/475 ff
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1924.
Meißner, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 1921.
Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Anschütz. 6. Aufl
Meyer, K., Reichseinheit und Rechtseinheit, Recht und Wirtschaft 1919/34.
Mitteis, Römisches Privatrecht, in Bindings Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft.
Müller-Meiningen, Vereins- und Versammlungsrecht, Handbuch der Politik 1. Bd. 1920.
Olshausen, Besprechung in JW 1926/1493.
Paul, Die Gesetzgebungstätigkeit der Revolutionsregierung und ihre rechtliche Grundlage. Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht, 1919.
Poetzsch, Empfiehlt es sich die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf andere als die im Art. 19, Abs. 1 R.-Verf. bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen? DJZ 1926/1265.
Preuß, Reichsverfassungsmäßige Diktatur, Zeitschrift für Politik, Bd. 13 (1924)
Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. 1870.
— Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, bearbeitet von Zorn, 1906.
Rosenberg, Die Kompetenz-Kompetenz in der neuen deutschen Republik, DJZ 1919/137
Saenger, Die Revolution als Rechtsquelle, Recht und Wirtschaft 1919/26.
Schmidt, Richard, Die Grundlinien des deutschen Staatswesens, 1919.
Schneidewin, Eine Novelle zum alten Vereinsgesetz oder ein neues Vereinsgesetz? DJZ 1926/1536.
Schulze-Simons, Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofs, 1925.
Schulze, Hermann, Das preußische Staatsrecht, 1872.
Schwalb, Das Gesetzgebungsrecht der revolutionären Reichsregierung. DJZ 1919/281 ff.
Schwartzenau, Zum 50jährigen Bestehen des Gesetzes über die Errichtung des Oesterreichischen Verwaltungsgerichtshofes. DJZ 1926/32 ff.
von Seydel, Bayerisches Staatsrecht, bearbeitet von Piloty, 1913.
Sohm, Institutionen, Geschichte und System des römischen Privatrechts. 17. Aufl. 1923
Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, 1909.
— Verfassung des Deutschen Reiches, 1920.
Stoerck, Das deutsche Verfassungsrecht, Holtzendorffs Rechtsenzyklopädie. 5. Aufl
Strupp, Die Rechtsstellung des Reichstags nach der Revolution. DJZ 1919/86
Thiemann, Zum Entwurf eines neuen Vereinsgesetzes. Die Polizei, 1921/250
Thoma, Grundrechte und Polizeigewalt, in der Festgabe zur Feier des 50jährigen Bestehens des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. 1925.
von Tuhr, Der Allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts, 1910.

Vischer, Verbot und Auflösung von Versammlungen nach dem Entwurf des neuen Vereinsgesetzes, Preußisches Verwaltungsblatt 1926/579.
von Volkmann und Böttger, Die Rechtsverordnungen des Rates der Volksbeauftragten, 1919.
Waldecker, Zur augenblicklichen staatsrechtlichen Lage, JW 1918/745.
— Literaturbesprechung, JW 1911/80.
Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, hersg. von Kipp 1906.
Wolfstieg, Das Beamtenreichsrecht, 1921.
Zorn, Die Staatsumwälzung im Deutschen Reiche. DJZ 1919/126.

Entscheidungen höchstinstanzlicher Gerichte.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts, hrsg. von Johow und Ring.
Die Rechtsprechung des Reichsdisciplinarhofes, hrsg. von Schulze-Simons. 1925.

Gesetzesquellen und Gesetzentwürfe.

Entwurf eines Vereinsgesetzes nebst Begründung. Drucksachen des Reichstages, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907. Nr. 482.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907/08.
Bericht der XIV. Kommission zur Beratung des Entwurfes eines Vereinsgesetzes. Drucksachen des Reichstages, 12. Legislaturperiode, I. Session, 1907/08, Nr. 819.
Amtlicher Entwurf eines Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht (Verwaltungssenate beim Reichsgericht) nebst Begründung, veröffentlicht auf Anordnung des Reichsministeriums des Innern, 1926.
Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung des Vereinsgesetzes, Reichstagsdrucksache, Nr. 2279, Reichstag III. Wahlperiode, 1924/1926.
Der Entwurf eines neuen Reichsvereinsgesetzes in der Fassung der Vorlage der Reichsregierung an den Reichsrat vom Jahre 1921 konnte, da nicht veröffentlicht, nur nach den Angaben Thiemanns, Die Polizei 1921/250, berücksichtigt werden.

Einleitung.

Der Zweck der vorliegenden Arbeit soll sein, Stellung zu nehmen zu dem Problem, das schon von jeher Gegenstand vieler Untersuchungen und Erörterungen der Wissenschaft gewesen ist: das Verhältnis des einzelnen zu der Staatsgewalt. Seit Entstehung der modernen Staaten und der Ausbildung einer obrigkeitlichen Gewalt in ihnen ist es, insbesondere im Kampfe gegen den Polizeistaat der absoluten Fürsten im 17. und 18. Jahrhundert, das ständige Bemühen der Staatsbürger gewesen, eine Sicherung ihrer eigenen Individualität und eine Abgrenzung und Beschränkung der Zwangsgewalt des Staates ihnen gegenüber durchzusetzen. Nachdem von der modernen Wissenschaft als Folge des den Polizeistaat ablösenden Rechtsstaates die Disziplin des öffentlichen Rechtes ausgebildet und gefestigt worden war, hat man wiederholt versucht, das Verhältnis zwischen Staat und einzelnem in theoretischen Erörterungen zu erfassen. Es kann nicht wundernehmen, daß für solche Erörterungen insbesondere das Vereins- und Versammlungswesen in den Vordergrund treten muß. Ist doch gerade erst beim Zusammenwirken mehrerer Aussicht auf Erreichung des Zieles, Schaffung einer Rechtsgrundlage, an der die Gewalt des bisher allmächtigen Staates scheitern soll, vorhanden. Man hat in der Wissenschaft sich daran gewöhnt, die Grundlage, die den Staatsbürger als Rechtssubjekt gegen die Allmacht des Staates schützen soll, als subjektiv öffentliches Recht zu bezeichnen. So ist die Entwicklung des Vereins- und Versammlungswesens eng mit der Ausbildung des Begriffes des subjektiven Rechtes verbunden.

Ein kurzer Blick auf das Gebiet des Vereins- und Versammlungsrechts zeigt, wie zweifelhaft und in seiner Geltung umstritten dieses infolge der Einflüsse der Staatsumwälzung geworden ist. Es wird daher zunächst die Aufgabe sein, das gegenwärtige Vereins- und Versammlungsrecht festzustellen, wie es sich auf Grund seiner Entwicklung ergibt. Zeigen doch gerade die geschichtlichen Ereignisse das Streben der Staatsbürger, auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungswesens aus einem rechtlich nicht geschützten Zustand zu einem subjektiven öffentlichen Recht zu gelangen. Sodann wird das gewonnene Ergebnis auf die Möglichkeit seiner Unterordnung unter den Begriff der subjektiv öffentlichen Rechte zu prüfen sein, wobei hierbei zunächst festgestellt

werden muß, ob ein Recht des Individuums dem ihm übergeordneten Staate gegenüber überhaupt denkbar ist. Zum Schlusse soll ein kurzer Ausblick auf die künftige Gestaltung gegeben werden, die das Vereins- und Versammlungsrecht voraussichtlich erhalten wird.

Festzuhalten ist hierbei, daß es sich nur um die subjektiv öffentlichen Rechte des einzelnen gegen den Staat handeln kann. Die Befugnis des Staates als Rechtssubjekt dem einzelnen und anderen Staaten gegenüber werden zwar des öfteren auch subjektiv öffentliche Rechte genannt und als solche mit Recht anerkannt [1]), scheiden aber, dem Thema der Arbeit entsprechend, bei den folgenden Erörterungen aus.

A. I. 1. Das Vereins- und Versammlungsrecht (=VV-recht) des Altertums, so insbesondere das römische Recht, weist in seiner Entwicklung manche Aehnlichkeit mit dem deutschen Rechte auf, wie wir erst später kennen lernen werden. In der ältesten geschichtlichen Periode, der Zeit des Zwölftafelrechts, herrschte auf diesem Gebiete größte Freiheit. Man kannte Vereine aller Arten (collegia und sodalitates), die die verschiedensten Zwecke verfolgen durften. So gab es Vereine der Berufsgenossen und Handwerker, der Kaufleute und Beamten. Auch gesellige Vereine aller Art waren bekannt. Nach den Ausführungen von Gajus [2]) dürfte wohl die Annahme einer allgemeinen Vereinsfreiheit zutreffend sein. Mit dem Erstarken der kaiserlichen Macht einerseits und dem Anwachsen gerade des niederen Volkes in Rom mußte notgedrungen ein Umschwung auf diesem Gebiet eintreten, da der ungehinderte Zusammenschluß der Bürger der kaiserlichen Macht Gefahr bringen konnte. In dieser Erkenntnis erließ Augustus im Jahre 7 nach Christus die lex Julia, die eine einschneidende Aenderung in der Weise brachte, daß nunmehr grundsätzlich das Vereinsverbot bestand. „Es gab keine Vereinsfreiheit" [3]). Jedoch behielt sich die Regierung vor, von diesem Grundsatze Ausnahmen zu gestatten, die durch kaiserliche Verfügung oder Senatsbeschluß erteilt wurden [4]). Wurde diese Genehmigung zunächst auch häufig und ohne Erschwerung erteilt, so trat doch später im 3. und 4. Jahrhundert eine völlige Unterdrückung der Vereinsbildung ein, die das Ende des römischen VV-rechts bedeutete. So konnte das römische Recht keinen Einfluß mehr auf die Bildung des deutschen Vereinsrechts ausüben [5]).

I. 2. Auch das VV-recht des Frankenreiches machte eine ähnliche Wandlung durch. Auch hier herrschte zunächst größte Freiheit für alle Markgenossen; aber mit Erstarkung der Gewalt der Landesherren, insbesondere der Karolinger, mußte notgedrungen das VV-recht zurückgedrängt werden. So wurden Maßnahmen ergriffen gegen solche Ver-

---

1) O. Mayer bestreitet dies, Verwaltungsrecht § 10.
2) Gajus 14 D 47, 22 „De collegiis et corporibus".
3) Sohm, S. 231.
4) s. hierzu Mitteis, röm. Privatrecht § 18.
5) s. hierzu Loening im Handwörterbuch Bd. 8, S. 153.

bindungen deren Mitglieder sich durch Eid- und Treuschwur zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet hatten. Rechtsdenkmäler hierfür sind die Kapitularien Karls des Großen aus den Jahren 779 und 789[1]).

II. 1. Ein wesentliches Merkmal des alten Deutschen Reiches bildete die Tatsache, daß die kaiserliche Gewalt sich zunächst nur mühsam behaupten konnte. Sie stand in ständigem Kampfe mit dem Papsttum oder mächtigen Territorialherren. Bei der unglücklichen damaligen Gliederung Deutschlands in fast unzählbare kleine und kleinste Territorien war es nur erklärlich, daß die einzelnen sich zusammenzuschließen versuchten, um auf diese Weise den Schutz zu finden, den ihnen die ohnmächtige Staatsgewalt nicht bieten konnte[2]). War hierin auch ein weiteres Moment der Schwächung der kaiserlichen Gewalt enthalten, so versuchte diese es doch nur selten, hiergegen einzuschreiten. Denn beim Fehlen jeder Machtmittel, um ihren Willen durchzusetzen, mußten derartige Versuche von vornherein zur Erfolglosigkeit verurteilt sein. So fand auch ein Reichsgesetz Kaiser Friedrichs II. vom Jahre 1232, das alle Handwerkerverbände beseitigen sollte, nur geringe oder überhaupt keine Anerkennung, obwohl man zu dieser Zeit wohl von einem gewissen Höhepunkt kaiserlicher Macht sprechen könnte. Wir finden daher in dem unfertigen Staatsgebilde des Mittelalters eine Blüte der Vereinsbildung, wie sie wohl nie mehr erreicht werden wird. Von den kleineren Verbindungen der Gelehrtengemeinschaften der Universitäten, den Familienverbänden des hohen und niederen Adels, den Ritterbünden, wie auch den Gilden der Kaufleute, Zünften und Innungen der Handwerkerverbände ausgehend entwickelten sich diese Bestrebungen bis zu den mächtigen Gebilden des rheinischen und schwäbischen Städtebundes, der Hansa und den bedeutenden geistlichen Brüderschaften und Orden.

II. 2. Die Rezeption des römischen Rechtes erfolgte zu einer Zeit, als sich der staatliche Charakter des Deutschen Reiches wesentlich geändert hatte. War es auch der kaiserlichen Macht nicht gelungen, sich allein durchzusetzen, so war doch die Bildung starker territorialer Gewalten erfolgt. So führten zwei Tatsachen das Zurückdrängen der Vereinsfreiheit herbei. Wenn, wie oben geschildert, das römische Recht jedem freiheitlichen Zusammenschluß der Staatsbürger abhold war, so mußte sich dieses Moment naturgemäß bei einer Uebernahme dieses Rechtes in ein fremdes Rechtsgebiet auf dieses übertragen. Unterstützt wurde die Zurückdrängung der Vereinsfreiheit durch den in jener Zeit beginnenden Staatsabsolutismus der Territorien, der neben sich keinen anderen Machtfaktor dulden wollte und jenes Mittelglied zwischen sich und seinen Untertanen zu beseitigen suchte[3]).

Diese politischen Motiven entspringenden Maßnahmen übertrugen sich zunächst auf das der Politik verwandte Gebiet des öffentlichen Rechts.

---

1) s. hierzu Loening im Handwörterbuch Bd. 8, S. 153.
2) " " " " 8, S. 153.
3) Schulze, S. 407.

Vereine, die politische Ziele erstrebten, wurden allgemein verboten, so insbesondere solche, die sich die Bekämpfung der Fürstengewalt zur Aufgabe setzten und dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohten, insbesondere durch eigenmächtige militärische Anwerbungen [1]). Im übrigen blieb die Vereinsfreiheit als solche noch erhalten. Unpolitische Vereine wurden allgemein gestattet und bedurften nur dann einer obrigkeitlichen Erlaubnis, wenn sie Rechtspersönlichkeit genießen wollten. Man wandte auf sie lediglich die Normen über Gesellschaftsverträge (societates) und Korporationen (universitates) an [2]).

II. 3. Das Ende des alten Deutschen Reiches führte eine weitere Stärkung der fürstlichen Gewalt und demgemäß erneute Zurückdrängung der individuellen Freiheit herbei. Die Bildung von Vereinen und das Abhalten von Versammlungen wurde nunmehr fast durchweg von obrigkeitlicher Erlaubnis abhängig gemacht. Für Preußen waren Teil II Tit. 6 des ALR, das Kgl. Edikt vom 20. Oktober 1798 sowie die Vo. vom 6. Januar 1816 (Ges. Samml. S. 5) maßgebend [3]). Diese völlige Unterdrückung der persönlichen Vereinigungsfreiheit konnte jedoch in einer Zeit ständigen Wachsens der allgemeinen Bildung nicht von langer Dauer sein.

III. 1. Vor der Revolution des Jahres 1848 hatten nur wenige Staaten dem allgemeinen Wunsche nach verfassungsrechtlicher Garantie der Vereinigungsfreiheit Rechnung getragen; standen doch gerade die beiden größten Mitglieder des Deutschen Bundes, Oesterreich und Preußen, derartigen Bestrebungen abweisend gegenüber. So kam im Jahre 1832 (5. Juli) ein Bundesbeschluß zustande, der politische Vereine in ganz Deutschland grundsätzlich verbot und auch alle öffentlichen Versammlungen genehmigungspflichtig machte. Insbesondere Studentenverbindungen hatten unter ständigen Verfolgungen zu leiden. Auf anderem Standpunkte stand nur die Verfassung von Sachsen-Meiningen aus dem Jahre 1829, die allerdings nur eine verfassungsmäßige Festlegung der schon im gemeinen Recht bekannten Grundsätze brachte [4]). Die Gesetzgebung anderer deutschen Staaten, so z. B. Badens (Ges. v. 26. Oktober, 15. November 1833) und Württembergs (Württembergisches Strafgesetzbuch vom 1. März 1839, Art. 149), gab zwar grundsätzlich die Vereinsbildung frei, jedoch wurde den Staatsbehörden die Befugnis vorbehalten, bei Gefährdung der Staatssicherheit oder des Gemeinwohls Vereine zu verbieten und aufzulösen, die Teilnahme an ihnen unter Strafe zu stellen und dgl. mehr, eine Befugnis, von der oft auch ohne genügenden Anlaß Gebrauch gemacht wurde.

1) Sog. Vergaddcrung, vgl. Reichsabschied von 1551 §§ 96/98.
2) Schulze, S. 408.
3) Loening im Handwörterbuch, S. 116.
4) Verfassungsurkunde des Jahres 1829 § 28: „Es ist zwar den Untertanen nicht verwehrt, zu Zwecken, welche an sich nicht gesetzwidrig sind, Gesellschaften zu stiften, allein das Recht der Persönlichkeit, die Fähigkeit, auf den Namen der Gesellschaft Grundeigentum zu erwerben, Beamte zu bestellen, ein Siegel zu führen und Statuten zu errichten, erlangen sie nur durch die Bewilligung des Staates“.

III. 2. Die Ereignisse in Frankreich hatten ein immer schärferes Drängen der Massen zur Vereinigung im Kampfe gegen den absoluten Staat zur Folge. Nach der Revolution des Jahres 1848 versuchte man die völlige Vereinsfreiheit zu sichern. Dies kam dann auch in den „Grundrechten des deutschen Volkes" Art. 8 und in der R.Verf. vom 28. März 1849, §§ 161, 162 zum Ausdruck. Während man bei Versammlungen unter freiem Himmel dem Staate bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit das Recht des Verbotes zuerkennen wollte, sollten Vereinsbildungen und Versammlungen, bei denen dieses Gefahrmoment nicht vorlag, keinerlei Beschränkung unterliegen und einer obrigkeitlichen Erlaubnis nicht bedürfen[1]). Wurden diese Bestimmungen auch nicht geltendes Recht, so dienten sie doch den nunmehr entstehenden Verfassungen zum Vorbild und drangen in diese, allerdings in abgeschwächter Form, ein; denn nachdem die Wogen der Revolution sich gelegt hatten, wurde bald erkannt, daß die in der R-Verf. von 1849 enthaltenen Forderungen zu weit gegangen waren. So nahmen die meisten Staaten in ihren Verfassungen eine zunächst noch abwartende Haltung ein, indem die Einzelheiten auf dem Gebiete des VV-wesens durch spätere Ausführungsgesetze geregelt werden sollten[2]). Alle diese Ausführungsgesetze[3]) zeigen demgemäß eine vermittelnde Stellung, indem sie einerseits eine Organisation der Vereine unterbinden und ihnen eine autoritative Stellung neben der Staatsgewalt nicht zugestehen wollen, andererseits aber das Recht der Staatsbürger, zu Zwecken, die den Gesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln, allgemein anerkennen[4]).

III. 3. Für Preußen kam, abgesehen von der Pr. Verf. von 1850 Art. 29, 30, die Vo. vom 11. März 1850 (Ges. Samml. S. 277) in Betracht, die im allgemeinen als preußisches Vereinsgesetz bezeichnet wird. Man teilte die Vereine ein in unpolitische und politische Vereine, letztere waren gemäß § 3 solche, „die eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken". Für nichtpolitische Vereine herrschte Vereinsfreiheit, politische Vereine waren zur Einreichung ihrer Satzungen und eines Verzeichnisses der Mitglieder verpflichtet (§ 2), wobei bei Nichteinhaltung dieser Vorschriften der Vorstand sich strafbar machte (§ 13) und der Verein durch die Ortspolizeibehörde zunächst vorläufig, dann durch richterliches Urteil endgültig aufgelöst werden konnte. Die Versammlungsfreiheit war unter der Bedingung, daß die Teilnehmer unbewaffnet erschienen, gewährleistet. Eine Besonderheit bestand hinsichtlich der Anmeldung von Ort und Zeit (24 Stunden vorher), wenn

1) Schulze, S. 409.
2) Loening im Handwörterbuch S. 160.
3) Oesterreich, Ges. v. 17. März 1849. Bayern, Ges. v. 26. Februar 1850. Preußen, Ges. v. 13. März 1850 (hierüber eingehend später). Baden, Ges. v. 14. Februar 1851. Sachsen, Vo. v. 3. Juni 1850.
4) Loening im Handwörterbuch S. 160.

„öffentliche Angelegenheiten erörtert und beraten werden“ sollten (§ 1). Um das dem Staate stets vorbehaltene Aufsichtsrecht zu ermöglichen, mußte dessen Organen zu Versammlungen und in bestimmten gesetzlichen Fällen[1]) der Zutritt gestattet werden (§ 4).

III. 4. Stand auch der Bundesversammlung des Deutschen Bundes keine Gesetzgebungsmacht zu, so kam man doch, um eine gewisse Einheitlichung auf dem Gebiete des VV-wesens herbeizuführen, zu dem Entschluß vom 13. Juli 1854, in dem allgemeine Grundsätze für das Vereinswesen aufgestellt und deren Einführung den einzelnen Bundesstaaten empfohlen wurden. Der Inhalt dieser Grundsätze zeigte eine Rückkehr zu dem früheren System der Unterdrückung der VV-freiheit, wenn auch nicht in theoretischer Hinsicht, so doch in praktischer Wirkung. Daher wurden sie nur von wenigen Staaten, z. B. Württemberg, Hessen, Hannover eingeführt, die Mehrzahl — insbesondere Preußen und Bayern — verhielt sich ihnen gegenüber ablehnend. Auf Antrag Badens wurde im Jahre 1862 der Beschluß wieder aufgehoben und den Bundesregierungen die Entschlußfreiheit auf dem Gebiete des VV-wesens gewährt.

III. 5. Die R-Verf. vom 16. April 1871 bestimmte im Art. 4 Ziff. 16, daß „die Bestimmungen über das Vereinswesen der Beaufsichtigung Seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen sollten“. Das Reich nahm zunächst noch eine abwartende Stellung ein, insbesondere mit Rücksicht auf die entstehende Sozialdemokratie, deren eines Hauptkampfziel[2]) vornehmlich die Erreichung der VV-freiheit war. Man begnügte sich, Sondergebiete durch Spezialgesetze zu regeln[3]). Im übrigen blieben die Landesgesetze in Kraft.

III. 6. Diese Zersplitterung auf dem Gebiete des VV-wesens brachte notwendigerweise manche Nachteile mit sich. Der Wunsch nach einheitlicher Regelung wurde immer stärker, und demgemäß trat das Reich im Jahre 1907 aus seiner bisher beobachteten Zurückhaltung heraus und machte von seiner Zuständigkeit, das VV-recht zu regeln, Gebrauch.

III. 6a. Anlaß hierzu wurde gegeben durch den Beschluß des Reichstags vom 16. April 1907 auf Vorlegung eines „Gesetzentwurfes, nach welchem alle Deutschen ohne Unterschied des Geschlechts berechtigt sind, friedlich und unbewaffnet Versammlungen abzuhalten und zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden“. In der Begründung wurde in zutreffender Weise die Notwendigkeit

1) Rönne § 100.

2) S. hierzu: „Erfurter Programm“ vom Jahre 1891: „Abschaffung aller Gesetze, welche die freie Meinungsäußerung und das Recht der Vereinigung und Versammlung einschränken oder erdrücken“, gerichtet gegen das sog. Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 (RGBl S. 351).

3) Reichstagswahlgesetz v. 31. Mai 1869 § 17, GewO §§ 152, 153, StGB §§ 128, 129, MilStGB § 101, Mil.-Ges. v. 2. Mai 1877 § 49 II, Ges. betr. das Vereinswesen vom 11. Dezember 1899 (RGBl 699).

der Schaffung eines einheitlichen Rechtszustandes auf diesem Gebiete ausgeführt: „Nach Art. 4 No. 16 der Verfassung des Deutschen Reiches unterliegen die Bestimmungen über das Vereinswesen der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben. Während nun das Vereinsrecht nach der privatrechtlichen Seite, soweit es sich nicht um Vereinigungen handelt, die einem der landesrechtlichen Sondergebiete wie dem Agrarrecht, Wasserrecht mit Einschluß des Deich- und Sielrechts, dem Forstrecht, dem Bergrecht oder dem Jagd- oder Fischereirecht angehören, reichsrechtlich geregelt ist, fehlt es bislang an einer erschöpfenden reichsgesetzlichen Regelung nach der öffentlichen Seite hin; vielmehr hat das Reich von seiner Zuständigkeit auf diesem Gebiete nur durch den Erlaß einzelner Bestimmungen Gebrauch gemacht. Die seit dem Jahre 1848 erlassenen Verfassungsurkunden enthalten in verschiedener Formulierung und mit verschiedenen Abänderungen meist den seinerzeit im Art. 8 der Grundrechte des deutschen Volkes ausgesprochenen Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Die älteren Vereinsgesetze erkennen diesen Grundsatz in ihrer Mehrzahl ausdrücklich an, verfolgen daneben aber den Zweck, einen Mißbrauch des VV-rechtes zu verhüten. In gleicher Richtung suchte die vormalige Deutsche Bundesversammlung durch Beschluß vom 13. Juli 1854 die Einführung übereinstimmender Grundsätze für das VV-recht zu bewirken. Diese Absicht wurde indessen nur unvollständig erreicht. In vielen Bundesstaaten blieb der Beschluß unausgeführt, andere sind von den bereits eingeführten Grundsätzen wieder zurückgetreten, und selbst in denjenigen Staaten, deren Gesetzgebungen jene Grundsätze zur Richtschnur genommen haben, stimmen die Einzelheiten der Ausführung nicht überein. Bei einer so verschiedenartigen Gestaltung des Rechtszustandes ist das Bedürfnis einer einheitlichen Regelung des VV-wesens nicht zu verkennen".

III. 6b. Das RVG ist am 15. Mai 1908 (RGBl S. 151) in Kraft getreten. Als Reichsgesetz beseitigte es alle Landesnormen, soweit sie zu ihm in Widerspruch standen. Die Grundtendenz des RVG ist eine durchaus liberale und bedeutet einen großen Fortschritt in freiheitlicher Richtung, so daß das Lob Labands gerechtfertigt war, „daß das bisherige VV-recht nicht nur vereinfacht und einheitlich gestaltet, sondern auch in freiheitlichem Sinne fortgebildet und von bürokratischen Verunstaltungen gesäubert worden ist [1])".

III. 6c. Der stete Fortschritt des menschlichen Gemeinschaftslebens mußte notgedrungen Aenderungen des Vereinsrechts mit sich bringen. Insbesondere die Ereignisse des Krieges, die das bisher ruhige Zusammenleben der Staatsbürger auf das stärkste beeinflußten, konnten an dem VV-wesen nicht Halt machen. So hat das RVG bis zum Ausbruch der Revolution des Jahres 1918 Abänderungen erfahren:

---

1) DJZ 1908/09.

III. 6c. a[1]. 1. Durch das „Gesetz zur Aenderung des Vereinsgesetzes“ vom 26. Juni 1916 (RGBl S. 635).

Als politischer Verein im Sinne des § 3 RVG galt auch ein solcher Verein, in dem Fragen der Wirtschafts- oder Sozialpolitik erörtert wurden. Es machte hierbei keinen Unterschied, ob der Verein eine Einwirkung auf die staatlichen Rechte der Allgemeinheit bezweckte, oder nur die wirtschaftliche Lage einer bestimmten Berufsklasse bessern wollte. Daher war auch ein Verein, der die Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen seiner Mitglieder bezweckte, ein politischer im Sinne des § 3 RVG.

Dieser Zustand wurde von den Arbeitervereinen unter dem Druck der stetig wachsenden wirtschaftlichen Not des Krieges als besonders beschwerlich empfunden. Die Regierung entschloß sich daher mit Rücksicht auf die Haltung der Sozialdemokratie, deren politischen Wünschen durch Einfügung des § 17a entgegenzukommen. Durch ihn wird die Anwendung der §§ 3,17 RVG über politische Vereine und Versammlungen auf Vereine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgeschlossen, in soweit diese sich mit solchen wirtschafts- oder sozialpolitischen Fragen befassen, die ihre eigenen Interessen berühren; andere Vereine, die nicht um ihres Vorteils willen, sondern im Interesse der Allgemeinheit zu Fragen der Wirtschafts- oder Sozialpolitik Stellung nehmen, erhielten diese Vergünstigung nicht. In dem Entwurf des § 17a RVG wird insbesondere hervorgehoben, daß durch die Wortfassung: „Die Vorschriften . . . sind nicht aus dem Grunde anzuwenden“, zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß die Vorschriften der §§ 3,17 RVG nur auf einen bestimmten Kreis politischer Vereine keine Anwendung finden sollten, soweit die Bestrebungen derselben sich in den Grenzen des § 17a RVG halten.

III. 6c. b[1]. 2. Durch das „Gesetz betreffend Abänderung des Vereinsgesetzes“ vom 19. April 1917 (RGBl S. 361). Hierdurch wurde § 12 RVG, der sog. Sprachenparagraph mit seinen gesetzlichen Folgen in den §§ 14 Nr. 1, 6, 19 Nr. 3 aufgehoben.

IV. Dies war die öffentlich-rechtliche Lagerung des VV-wesens zu Beginn der Revolution. Die Staatsumwälzung des Jahres 1918 hat einschneidende Umwandlungen auf dem erwähnten Gebiet mit sich gebracht. War doch gerade die sozialdemokratische Partei zur Herrschaft gelangt, die stets für uneingeschränkte VV-freiheit eingetreten war und auch noch dem RVG zu große Strenge und mangelnde liberale Tendenz vorgeworfen hatte. Demgemäß suchte nach Ausbruch der Revolution in Deutschland der „Rat der Volksbeauftragten“ seiner sozialistischen Einstellung gemäß die Vereinsfreiheit von bestehenden Beschränkungen zu befreien. In seinem „Aufruf an das Deutsche Volk“ vom 12. November 1918 findet sich der Satz:

IV. 1. „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keinen Beschränkungen, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter“. Infolge

dieser mangelhaften, wenig Gesetzestechnik verratenden Ausdrucksweise kann es zweifelhaft erscheinen, ob diesem Aufruf rechtliche Bedeutung zuzuerkennen ist. Denn bei den in Zeiten inneren Umsturzes erlassenen Publikationen der jeweiligen Machthaber ist die Rechtsgültigkeit ihrer Anordnungen oft nur schwer festzustellen.

IV. 1. a. Im vorliegenden Falle ist aber zu beachten, daß die in dem Rate der Volksbeauftragten vertretenen Parteien sich auf die tatsächliche Macht der Arbeiter- und Soldatenräte stützten. Der Rat der Volksbeauftragten, ein Gebilde der Revolution, konnte einen Anspruch auf Legitimität hinsichtlich seiner Entstehung nicht erheben. Diese ist jedoch für die Frage, ob er die damalige deutsche Regierungsgewalt war, nicht entscheidend. Denn es ist eine im Staatsrecht wohl kaum bestrittene Lehre, daß die Bildung einer Staatsgewalt auch unter Bruch der bisher geltenden Verfassung erfolgen kann, und daß demnach dasjenige Organ Regierung ist, das die volle Macht in der Hand hat, also tatsächlich Regierungsgewalt ausübt [1] [2]). Daß der Rat der Volksbeauftragten im Besitze der Macht war [3]), zeigt der weitere Verlauf [4]) der Ereignisse. In der Literatur wird diese Auffassung der Begründung einer aus einer Revolution hervorgegangenen Regierungsgewalt auch allgemein vertreten [5]). Nur Zorn [6]) ist anderer Ansicht.

Auch das Reichsgericht hat stets entschieden, daß, wer die Macht hat, auch Recht schaffen kann und führt aus (RGStr 54/157), daß „im Deutschen Reich nach Verdrängung des Kaisers und der übrigen Bundesfürsten die oberste Gewalt auf einen Rat der Volksbeauftragten übergegangen war"; (desselben Inhalts RGStr 57/92) [7]).

Die Regierung des Rates der Volksbeauftragten vereinigte daher in sich alle Befugnisse, die nach der alten Reichsverfassung dem Kaiser, Reichskanzler, Reichstag und auch teilweise dem Bundesrat zugestanden hatten. Dieser Ansicht ist auch die überwiegende Anzahl der Schriftsteller beigetreten [8]). Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß neben

1) Vgl. hierzu die Ausführungen Bismarcks, S. 198 ff.

2) Vgl. hierbei die Bildung des russischen Sowjetstaates, dessen Nichtanerkennung seitens einiger Staaten (nicht Deutschlands) lediglich aus politischen Rücksichten begründet ist.

3) Schwalb, DJZ 1919/281 ff., ebenso RGZ 100/25.

4) Jellinek, Jahrb. d. öff. R. IX (1920) S. 7.

5) Arndt, DJZ 1919/78. — Baum, JW 1918/752 ff. — Friters, S. 19. — Giese, Kommentar S. 17. — Jakobi, S. 273. — Jellinek, Georg, Prorektoratsrede, S. 8. — Jellinek, Walter, Gesetz S. 27, Jahrb. IX, S. 7. — Lobe, JW 1919, S. 18. — Meyer, Recht und Wirtschaft, 1919, S. 34. — Meyer-Anschütz, S. 24. — Paul, S. 348/349. — Rosenberg, DJZ 1919/137 ff. — Saenger, Recht und Wirtschaft, 1919/26. — Schwalb, DJZ 1919/281 ff. — Stier-Somlo, Verf. S. 8, 58. — Stoerck, S. 1049. — Strupp, DJZ 1919/86. — v. Volkmann, S. 7. — Waldecker, JW 1918/746, JW 1919/80.

6) DJZ 1919/126.

7) Ebenso Oberverwaltungsgericht, Bd. 77/495.

8) Anschütz, Reichsverf. S. 13, JW 1918/751. — Paul, S. 351/352. — Preuß, S. 97. — Schmidt, Richard, S. 163. — Schwalb, DJZ 1919/281.

dem tatsächlichen Moment[1]) der bloßen Machtstellung, aus der die Gültigkeit des Aufrufes des Rates der Volksbeauftragten gefolgert werden könnte, auch noch eine formelle gesetzliche Anerkennung erfolgte, indem der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten auf Grund des § 1 Satz 5 des Uebergangsgesetzes vom 4. März 1919 (RGBl S 285) in das der Nationalversammlung vorzulegende Verzeichnis der in Kraft bleibenden Gesetze und Verordnungen aufgenommen (Reichsanzeiger vom 5. März 1919 No. 79 unter No. 1) und von der Nationalversammlung gebilligt wurde. Wird doch hierdurch der Aufruf von dem durch die Nationalversammlung repräsentierten Volkswillen noch nachträglich für gutgeheißen[2]). Das Reichsgericht äußert sich hierzu (EStr 56/183): „Durch die Aufnahme des Aufrufes der Volksbeauftragten in das auf Grund des Uebergangsgesetzes vom 4. März 1919 vorgelegte Verzeichnis ist jenem Satze die Gesetzeskraft gesichert worden[3])“.

IV. 1. b. Ist nach alledem dem Aufruf der Volksbeauftragten Gesetzeskraft beizulegen, so ist doch zu fragen, ob der Aufruf nur die Bedeutung von Programmsätzen hat, oder ob er unmittelbar anwendbares Recht enthält. Es dürfte wohl die Annahme zutreffen, daß in dem Aufruf beides vorhanden ist. In seiner Wortfassung ist ein deutlich erkennbarer Unterschied festzustellen. Während im Abs. 1 No. 1—9 alle Aeußerungen in der Zeitstufe der Gegenwart (wird aufgehoben, unterliegt, findet nicht statt, ist frei . . .) gehalten sind, wird in Abs. 2 bis Abs. 8 ausschließlich auf die Zukunft verwiesen und die Verkündung dieser Gesetze und Verordnungen erst in Aussicht gestellt. Der Aufruf ist, der Einleitung entsprechend, ein sozialistisches Programm, dessen erster Absatz „schon jetzt“ mit Gesetzeskraft verkündet wird, und demgemäß sind alle unter Nr. 1 bis 9 aufgeführten Punkte unmittelbar anwendbares Recht, also auch die Bestimmungen über das VV-recht.

In der Literatur finden wir diese Frage vornehmlich im angedeuteten Sinne beantwortet[4]), und auch das Reichsgericht hat sich im gleichen Sinne ausgesprochen[5]). Anderer Ansicht dagegen ist das Kammergericht (Jahrb. 52/306, 53/407 ff.) und in der Literatur Müller-Meiningen[6]) und Giese[7]).

IV. 1. c. In welchem Umfang sind nun die Beschränkungen des Vereinsrechts durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten auf-

1) Meyer-Anschütz, S. 26 ff.

2) So auch Baum, JW 1818/753.

3) Vgl. auch die Verfügung des pr. Justizministers v. 26. November 1918 (JustMinBl S. 439) über Gewährung von Straffreiheit, die den Aufruf bereits als „Reichsgesetz“ bezeichnet; Stier-Somlo R-Verf. S. 66.

4) Anschütz, JW 1918/752. — Arndt, R-Verf. zu Art. 123. — Friedrichs, PrVerBl Bd. 40/254. — W. Jellinek, Jahrb. IX/8. — Kiesow-Zweigert, S. 178. — v. Volkmann und Böttger, S. 33 ff.

5) EStr. 56/183.

6) Handbuch der Politik 1920, S. 179.

7) JW 21/1092.

gehoben? Man könnte meinen, nur die durch die besondere politische Lage des Novembers 1918 — es war der Belagerungszustand verhängt — veranlaßten oder darüber hinaus auch alle in den sonstigen Gesetzen auf dem Gebiete des VV-wesens enthaltenen. Nach der politischen Einstellung der Personen, die den Aufruf erließen, dürfte wohl anzunehmen sein, daß den sozialdemokratischen Forderungen gemäß sämtliche im Reichsrecht vorhandenen Beschränkungen getroffen werden sollten [1]) — die infolge des Belagerungszustandes bestehenden waren überdies bereits durch Nr. 1 des Aufrufes beseitigt — sodaß Nr. 2 eine weitergehende Bedeutung zukommen muß. Hinsichtlich der Frage, was unter Beschränkungen zu verstehen ist, mag hier zunächst nur festgestellt werden, daß Beschränkungen solche Anordnungen der Staatsgewalt sind, die das Recht der Staatsbürger, sich zu versammeln und Vereine zu bilden, beeinträchtigen, es einengen oder gar beseitigen. Sofern also durch eine obrigkeitliche Anordnung die Staatsbürger behindert oder verhindert werden, sich zu Vereinen zusammenzuschließen, ist in dieser Anordnung eine „Beschränkung" der Vereinsfreiheit zu erblicken, die durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten aufgehoben wäre.

IV. 2. Diesen wenig übersichtlichen Zustand fand die R-Verf. vor. In mehreren Art. wurde die Materie verfassungsrechtlich geregelt.

IV. 2. a. Zunächst wurde in Art. 123 die Versammlungsfreiheit garantiert. Der Begriff des Versammlungsrechts hat hierdurch eine wesentliche Aenderung erfahren. Während man bisher unter Versammlungsfreiheit das Recht verstand (§ 1 RVG), „sich zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, zu versammeln", definiert die R-Verf — unter Sonderung des Versammlungsrechts von dem Vereinsrecht — dieses als das „Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln". Dennoch wird man auch die nunmehr fehlenden Worte „zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen" als wesentliches Begriffsmerkmal beibehalten [2]) müssen, da ja „eine Vereinigung von Bettlern, Kupplern, Räubern oder Falschmünzern natürlich kein rechtlich anerkannter Verein sein kann" [3]). Man wird daher annehmen können, daß durch Art. 123 R-Verf. dem Begriff der Versammlungsfreiheit zwei Merkmale hinzugefügt werden: Aufhebung der Verpflichtung der Anmeldung oder des Nachsuchens einer Erlaubnis, jedoch wird ein friedliches und unbewaffnetes Versammeln erfordert.

---

1) And. Ans. unzutreffend Friedrichs, PrVerwBl Bd. 40/254.

2) Sehr treffende Begründung für den Fortfall der angegebenen Worte gibt OVG 20/439 — zwar unter Bezugnahme auf Art. 29, pr. Verf., — daß man durch das Weglassen der Worte nur die Annahme habe ausschließen wollen, als solle der Polizeibehörde das Recht zustehen, diejenigen, die eine Versammlung zusammenberufen, auch nach ihrem Zweck zu fragen.

3) Stier-Somlo, Vereinsgesetz, S. 47.

Der ersten Bestimmung ist keine wesentliche Bedeutung zuzusprechen, da alle in einer Anmeldepflicht oder Erlaubniserfordernis bestehenden Beschränkungen bereits durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten beseitigt waren. Die Bedeutung würde lediglich in der verfassungsrechtlichen Garantie zu finden sein.

Eine Neuerung dagegen bedeutet das Erfordernis, sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Hierdurch wird der frühere § 11 RVG in gewissem Sinne wiederhergestellt. Das Waffentragen wird den Teilnehmern ausnahmslos verboten, auch denen, die sonst dazu befugt wären, jedoch nur soweit sie als Versammlungsteilnehmer anwesend sind. Falls also in einer Versammlung Waffen getragen werden, bleibt die Polizei befugt, dagegen einzuschreiten. Außer dem Verbot, Waffen mit sich zu führen, schreibt die Verfassung ferner vor, daß man sich nur friedlich versammeln dürfe. Da, wie wir sahen, der Zweck der Versammlung den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen darf, so ist ein nichtfriedliches Verhalten ein solches, bei dem von einzelnen Teilnehmern ein Gebaren an den Tag gelegt wird, das die Rechtsordnung bedroht. Hierbei kann es sich natürlich nur um die Strafrechtsordnung handeln, da die Polizei ja nicht befugt ist, zugunsten privater Interessen, also auf der Basis der Privatrechtsordnung einzuschreiten [1]).

Eine Besonderheit enthält Art. 123 II R-Verf. noch für Versammlungen unter freiem Himmel: Diese können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit von der Polizeibehörde verboten werden. „So enthält Abs. 2 zwei Rechtssätze, von denen der eine an den Gesetzgeber, der andere an die Verwaltung gerichtet ist. Jener ermächtigt den Gesetzgeber, durch einfaches Gesetz eine Ausnahme von der Regel des Abs. 1 zuzulassen, d. h. anzuordnen, daß Versammlungen unter freiem Himmel der vorherigen „Anmeldung" (Anzeige bei der zuständigen Behörde) bedürfen. Dieser gibt der Polizei, und zwar schon jetzt, ohne daß es erst noch des Ausführungsgesetzes zu Abs. 2 bedürfte, das Recht, Versammlungen unter freiem Himmel bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu verbieten" [2]). Zu bemerken wäre noch, daß als Voraussetzung des Verbotes von der R-Verf. eine „unmittelbare Gefahr" erfordert wird, während früher (§ 7 II RVG) eine Gefahr schlechthin genügte. Die Polizeibehörde wird demgemäß seltener als früher zum Einschreiten befugt sein.

IV. 2 b. In Art. 124 R-Verf. findet das Vereinsrecht seine Regelung. Die Verfassung umschreibt es als das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Dieser Definition ist zunächst ein neues Merkmal hinzugefügt worden, indem auch das Recht zur Bildung von Gesellschaften erwähnt wird. Hierin dürfte jedoch kaum eine praktische Neuerung zu

---

1) Hatschek § 23.
2) Anschütz, R-Verf. Art. 123 Anm. 4.

erblicken sein. Nach dem bisherigen Rechtszustande wurde als Verein „jeder auf längere Dauer berechneter, freiwilliger Zusammenschluß mehrerer physischer Personen zur Verfolgung gemeinschaftlicher erlaubter Zwecke unter einheitlicher Führung“ [1]) definiert. In dieser Definition wird kein Unterschied gemacht, ob diese Vereinigung nach bürgerlichem Recht als Verein oder Gesellschaft organisiert war. So kann in dem Zusatze „oder Gesellschaften“ nur eine genaue Umgrenzung des Vereinsrechts gefunden werden, die den bisherigen Begriff keinen neuen Inhalt, sondern lediglich einen festeren gesetzlichen Rahmen gab.

Während der Aufruf der Volksbeauftragten allen Personen, also auch den Ausländern, Vereinsfreiheit gewährte, beschränkt die R-Verf. diese auf alle Deutschen; dadurch wurde der frühere Rechtszustand [2]) wiederhergestellt, indem den Ausländern das Vereinsrecht zwar gewährt wurde, sie aber doch der Polizeibefugnis aus § 10 II 17 ALR unterworfen bleiben [3]). Das Vereinsrecht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. Der Ausdruck Vorbeugungsmaßregeln stellt eine Verdeutschung des Begriffes „Präventivmaßnahmen“ dar, der besonders auf dem Gebiete des Preßrechts von Bedeutung ist. Man wird unter dem etwas unklaren Ausdruck „Vorbeugungsmaßregeln“ nicht nur eine etwaige obrigkeitliche Erlaubnis, sondern auch die Verpflichtung zur Anmeldung zu verstehen haben. Da es jedoch bei Erlaß der Reichsverfassung präventive Beschränkungen der Vereinsfreiheit nicht mehr gab — alle, also auch die präventiven, hatte der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten aufgehoben —, so kann die Bedeutung des betreffenden Satzes der Reichsverfassung nur die sein, daß hierdurch dem Gesetzgeber für die Zukunft gewisse Schranken gezogen werden sollten.

Des ferneren bestimmt Art. 124 R-Verf., daß für religiöse Vereine und Gesellschaften dieselben Bestimmungen gelten, wie sie im Satz 1 und 2 aufgestellt werden. Religiöse Vereine und Versammlungen waren durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten nicht nur von den bis zu dieser Zeit bestehenden Schranken befreit worden, ihre besonders geregelte, mancherlei Vorteile bietende Rechtsstellung auf landesrechtlicher Grundlage [4]) (§ 24 RVG) war ihnen erhalten geblieben. Da sie von nun an denselben Bestimmungen wie die sonstigen Vereine unterliegen, so könnte man annehmen, ihre bevorzugte Stellung wäre beseitigt worden. Dies aber trifft nicht zu; denn wenn durch das Verbot von Vorbeugungsmaßregeln nur das Mindestmaß von Vereinsfreiheit gesichert werden sollte, so sollten alle darüber hinausgehenden Sicherungen nach dem Willen des Gesetzgebers erhalten bleiben.

---

1) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz S. 45.

2) § 1 RVG sagt alle „Reichsangehörigen“, d. h. alle Deutschen, da Deutscher ist, „wer die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat oder die unmittelbare Reichsangehörigkeit besitzt“ (§ 1 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz).

3) Stier-Somlo, S. 42, Vereinsgesetz.

4) Anschütz, pr. Verfassung, S. 204 ff, S. 268.

Art. 124 II R=Verf. gibt Vorschriften, die lediglich für das Privatrecht Bedeutung haben und demgemäß für die vorliegenden Erörterungen nicht näher zu berücksichtigen sind. Es mag nur kurz erwähnt werden, daß dadurch §§ 43 III, 61 II BGB und Art. 84 EGBGB aufgehoben wurden.

Für einen Teil der religiösen Vereinigungen bringt Art. 137 II S. 1 R=Verf. noch eine besondere Begünstigung: für die sog. Religionsgesellschaften. Das sind „gesellschaftliche Organisationen eines und desselben bestimmten und besonderen Glaubensbekenntnisses" [1]); somit ist in Art. 137 II S. 1 R=Verf. nicht eine Wiederholung des Art. 124 I S. 3 R=Verf. enthalten, sondern nur eine Einengung des Begriffes des religiösen Vereins zu finden, da sich dieser aus Mitgliedern nicht nur einer, sondern mehrerer Religionsgesellschaften zusammensetzen kann [2]). Die R=Verf. bestimmt, daß „die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften gewährleistet wird". Diese Freiheit ist, wie man wohl annehmen darf [3]), nicht auf deutsche Reichsangehörige beschränkt und daher auch den Ausländern gegeben. Ferner wird im Art. 137 II noch bestimmt, „daß der Zusammenschluß von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebietes keinen Beschränkungen unterliegt". Eine Aenderung wird hierdurch in dem Vereinswesen nicht hervorgerufen, da bereits das „Gesetz betreffend das Vereinswesen" vom 11. Dezember 1899 (RGBl S. 699) bestimmt hatte, „daß inländische Vereine jeder Art mit einander in Verbindung treten dürfen". Entgegenstehende landesgesetzliche Bestimmungen wurden gleichzeitig aufgehoben.

V. Außer diesen in der Verfassung gegebenen Vorschriften über das VV=recht sind noch folgende Gesetze zu erwähnen, die auch auf das Gebiet des VV=wesens Bezug nehmen:

V. 1. Aus der Zeit vor der Staatsumwälzung des Jahres 1918 sind noch in Geltung:

V. 1a. §§ 128, 129 des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich. Diese das öffentliche VV=recht berührenden Strafbestimmungen sind in bestimmtem Sinne erhalten geblieben. Wie insbesondere Delius [4]) betont, ist es undenkbar, daß der Staat auf dem Gebiete des VV=wesens auf den Strafschutz schlechthin verzichten kann. Das Vereinsrecht könne nur zu erlaubten Zwecken gegeben sein. Wenn der Aufruf der Volksbeauftragten auch diese Strafbestimmungen hätten aufheben wollen, so wäre eine besondere Hervorhebung unbedingt erfolgt und auch notwendig gewesen [5]). Im anderen Falle wäre dann dem Treiben staatsfeindlicher Elemente freiester Spielraum gegeben, eine Folgerung, die unmöglich im Sinne des Aufrufes der Volksbeauftragten liegen konnte. Art. 124 I

1) Anschütz, Verfassungsurkunde für den pr. Staat, S. 300.
2) Anschütz, Anm. 2 zu Art. 137 R=Verf.
3) Giese, Anm. 2 zu Art. 137 R=Verf.
4) Delius, pr. VerBl 40/97, 399.
5) Friedrichs, pr. VerwBl 40/255, and. Meing. v. Volkmann, S. 36.

S. 1 gewährt die Vereinsfreiheit nur für solche Zwecke, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen. Demgemäß ist es für die Anwendbarkeit der §§ 128, 129 StGB ausschlaggebend, ob etwa ein gegen die Strafgesetze verstoßender Zweck verfolgt wird. In diesem Falle entfällt der Schutz des Art. 124 R-Verf., da dann ein „Recht" nicht mehr besteht; dann stehen auch §§ 128, 129 nicht im Gegensatz zur R-Verf. Andererseits muß man aber annehmen, daß, wenn der Zweck der Verbindung[1]) nicht mit den Strafgesetzen im Widerspruch steht, diese auch den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 124 R-Verf. genießt und daher auf Grund der §§ 128, 128 StGB nicht verfolgt werden kann. Das Merkmal für die Anwendbarkeit der §§ 128, 129 StGB wird daher immer der verfolgte Zweck sein.

V. 1 b. Das Reichsgesetz betreffend Verbindungsverbot vom 11. Dezember 1899: „Inländische Vereine jeder Art dürfen miteinander in Verbindung treten. Entgegenstehende landesgesetzliche Bestimmungen sind aufgehoben", gilt ohne Zweifel auch heute noch.

V. 1 c. Das Reichsgesetz betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. Juni 1900 (RGBl S. 306). Im § 15, Nr. 3 wird bestimmt, daß „die Landesbehörden befugt sind, für Ortschaften und Bezirke, welche von einer gemeingefährlichen Krankheit befallen oder bedroht sind, die Abhaltung von Märkten, Messen und anderen Veranstaltungen, welche eine Ansammlung größerer Menschenmengen mit sich bringen, zu verbieten oder zu beschränken". Durch die erwähnten Maßnahmen würden zweifellos Vereine und Versammlungen in den betreffenden Bezirken auch beeinträchtigt werden, jedoch nur mittelbar. Die Maßnahmen der Behörden würden sich nicht gegen die VV-freiheit richten, sondern die Bevölkerung von gemeingefährlichen Krankheiten schützen wollen. Die Beeinträchtigung der Vereinsfreiheit ist daher keine beabsichtigte, sondern eine zufällige Nebenwirkung des Gesetzes. Das Gesetz steht demgemäß nicht im Widerspruch zu dem Grundsatze der VV-freiheit, ist also auch heute noch in Kraft[2]).

V. 1 d. Das Vereinsgesetz vom 19. April 1908 (RGBl S. 151). Wir hatten oben festgestellt, daß der Aufruf der Volksbeauftragten und die Reichsverfassung große Umgestaltungen auf dem Gebiete des VV-wesens zur Folge hatten; es wird demgemäß bei jedem Paragraphen des RVG zu untersuchen sein, ob er in seiner Gültigkeit durch eine der erwähnten Bestimmungen beeinträchtigt worden ist.

§ 1 Abs. 1 S. 1 gilt unverändert fort, da er sich — für Vereine wörtlich — mit Art. 124 I S. 1 R-Verf. deckt und auch sonst mit der R-Verf. nicht im Widerspruch steht;

§ 1 Abs. 1 S. 2 ist insofern eingeschränkt, als das erwähnte Recht nicht jeder im RVG oder anderen Reichsgesetzen enthaltenen

1) daß Verbindung gleichbedeutend ist mit Verein wird allgemein angenommen, so insbesondere RGESt 13/273, 17/194, anderer Ansicht Krückmann bei Gruchot 37/233.

2) Anderer Meinung von Volkmann. S. 36.

Beschränkung unterliegt, sondern nur den in der Verfassung genannten (Art. 123 II).

§ 1 Abs. 2 ist in Kraft geblieben, da sein Inhalt sicherheitspolizeilichen Charakter hat und im Falle seiner Anwendung sich nicht gegen die VV-freiheit richtet, sondern diese nur mittelbar beeinträchtigt (RGESt 56/185).

§ 2 gilt weiter, da auch Art. 124 R-Verf. nur für Zwecke, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, VV-freiheit gewährt.

§ 3. Es ist bestritten, ob § 3 noch Gültigkeit besitzt. Er könnte zunächst durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten beseitigt sein, wenn in ihm „Beschränkungen" der VV-freiheit enthalten wären. Gemäß der oben gegebenen Definition der „Beschränkungen" ist anzunehmen, daß derartige Bestimmungen im § 3 RVG nicht enthalten sind. In der Literatur sind die Ansichten hierüber verschieden. Teils meint man, der Grundsatz der Vereinsfreiheit dulde, — abgesehen von den allgemeinen polizeilichen Schranken — überhaupt in keiner Weise mehr polizeilichen Einfluß, teils wird dieser — und wohl mit Recht — in soweit zugelassen, als er lediglich einen rein informatorischen Charakter trägt, indem er die Behörde in die Lage versetzt, sich über den Bestand des bereits gegründeten Vereins zu unterrichten, ohne daß sie daraufhin gegen dessen Bestand etwas unternehmen könnte. Auch in einem demokratischen Staatswesen muß die Polizei die Möglichkeit haben, soweit es vom Standpunkte der Staatssicherheit notwendig erscheint, über den äußeren Zustand der politischen Vereinsbildung Erkundigungen einzuziehen. Eine gewisse beobachtende Befugnis wird man auch heute der Polizei zugestehen müssen. Diese Möglichkeit der Beobachtung ist ihr im § 3 gegeben. Seine Fortgeltung ist eine Staatsnotwendigkeit. Bei dieser rein informatorischen Wertung wird die Vereinsfreiheit keiner „Beschränkung" unterworfen. Es bleibt jedem Staatsbürger erlaubt, Vereine zu bilden, nur bedarf es nach erfolgter Vereinsbildung der Wahl eines Vorstandes, Aufstellung einer Satzung und einer nachträglichen Benachrichtigung der Polizeibehörde. Für eine Fortgeltung des § 3 RVG haben sich ausgesprochen Kiesow-Zweigert [1]) und Brecht [2]), desgleichen Meißner [3]) und Thiemann [4]); nach einer Bemerkung von Brecht [5]) stehen die Reichsregierung und die Preußische Staatsregierung [6]) auf dem gleichen Standpunkt.

Im Gegensatz hierzu nimmt Anschütz [7]) an, daß § 3 RVG durch den Aufruf vom 12. November 1918 beseitigt sei, weil er eine Be-

1) Kiesow-Zweigert, S. 118.
2) Brecht, S. 4, S. 16.
3) Meißner, S. 239.
4) Thiemann, Polizei 1921/250.
5) Brecht, S. 16.
6) Deutsche Gemeindezeitung 1919/754 II.
7) Anschütz, Anm. 1 zu Art. 124 R-Verf.

schränkung der Vereinsfreiheit enthalte. W. Jellinek führt — ohne nähere Begründung — bei der Besprechung des Lehrbuches von Meißner [1]) aus, „daß keine Rede davon ist, daß auch heute noch politische Vereine verpflichtet sind, Satzung und Mitgliederverzeichnis des Vorstandes der Polizeibehörde vorzulegen". Auch Delius [2]) und von Volkmann [3]) zählen den § 3 zu den Beschränkungen.

§ 4 enthält Bestimmungen über vorübergehende Zusammenschlüsse von Personen zu Wahlzwecken und ist bestehen geblieben.

§§ 5—9 sind aufgehoben. §§ 5, 6, 7 enthielten Beschränkungen der Versammlungsfreiheit (Anzeigepflicht für öffentliche politische Versammlungen, Befreiung hiervon, Genehmigungserfordernis). Die Beseitigung erfolgte bereits durch den Aufruf der Volksbeauftragten, außerdem durch Art. 123 I R-Verf. §§ 8, 9 sind infolge des Fortfalls des § 7 gegenstandslos geworden.

§ 10 enthält keine Beeinträchtigung der VV-freiheit, sondern nur Ordnungsvorschriften und bleibt in Kraft.

§ 11 deckt sich mit Art. 123 I R-Verf.

§ 12 ist außer Kraft gesetzt durch des Gesetz vom 19. April 1917 (RGBl S. 361).

§ 13 ist (trotz Bezugnahme auf die entfallenden §§ 5—9, 12) bestehen geblieben. „Denn er hindert nicht die Ausübung des Rechtes, sich zu versammeln. Er enthält in der Hauptsache eine Beschränkung der Polizei: Die Polizeibeamten müssen sich zu erkennen geben und es dürfen nur zwei entsandt werden" [4]).

§ 14 ist nur noch teilweise in Geltung.

Ziff. 1 u. 6 sind außer Kraft durch das Gesetz vom 19. April 1917.

Ziff. 2 ist außer Kraft durch Wegfall des § 7 RVG.

Ziff. 3 ist in Kraft geblieben; da die Polizeibehörde nach § 13 RVG befugt ist, Beauftragte in die Versammmlungen zu entsenden, so stellt sich eine Verweigerung des Zutrittes als Widerstand gegen die Staatsgewalt dar, macht also die Versammlung zu einer unfriedlichen.

Ziff. 4 ist in Kraft geblieben durch Bezugnahme auf § 11 RVG.

Ziff. 5 ist in Kraft geblieben, da Versammlungen, in denen derartige Erörterungen stattfinden, keine friedlichen sind.

§ 15 enthält Verfahrensvorschriften für die Fälle der §§ 13, 14 Ziff. 3—5 und ist in Kraft geblieben.

§ 16 betrifft die Durchführung der auf Grund der §§ 13, 14 Ziff. 3—5 erfolgten Auflösung einer Versammlung und ist in Kraft geblieben.

---

1) JW 1920/756, und wiederholt in Jahrb. d. öff. R. IX/9.
2) Delius, pr. Verw. Bl. 40/399 und Polizei XVI/531.
3) v. Volkmann, S. 33.
4) Brecht, Anm. 1 zu § 13 RVG.

§ 17 ist aufgehoben, da Art. 123, 124 R=Verf. das VV=recht nicht von dem Lebensalter bedingt sein lassen, sondern dieses Recht „allen Deutschen" zusteht.

§ 17 a: Die Befreiung der sozialpolitischen Vereine an den Bestimmungen des § 3 ist bestehen geblieben.

§ 18

Ziff. 1, 3—4 sind als Ergänzungsvorschriften der betr. Paragraphen in Kraft geblieben,

Ziff. 2, 5—6 durch Wegfall der §§ 5—9 und 17 gegenstandslos geworden.

§ 19

Ziff. 1 ist durch Wegfall der §§ 7, 9 gegenstandslos geworden.

Ziff. 2 als Ergänzungsvorschrift zu § 11 erhalten geblieben.

§§ 20, 21 sind erhalten geblieben.

§ 22 enthält lediglich eine Ordnungsvorschrift, keine Beschränkung der Vereinsfreiheit.

§ 23 ist in Kraft geblieben.

§ 24 Abs. I, II, IV sind in Kraft geblieben mit dem Zusatze „soweit diese Vorschriften keine Beschränkungen des VV=rechts im Sinne des Aufrufes der Volksbeauftragten Ziffer 2 enthalten". Abs. III ist durch den Aufruf der Volksbeauftragten Ziffer 8 fortgefallen.

V. 2. Diesen Rechtszustand hatte die R=Verf. auf dem Gebiete des VV=wesens geschaffen. Seit ihrem Inkrafttreten am 11. August 1919 sind noch folgende Aenderungen erfolgt:

V. 2. a. Das Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 8. Mai 1920 (RGBl S. 909). Um den gesetzgebenden Körperschaften genügenden Schutz und Sicherung gegen Beeinflussung von der Straße zu verschaffen, wurde — insbesondere mit Rücksicht auf die kurz vorher stattgehabten Ereignisse bei Beratung des Betriebsrätegesetzes — durch das erwähnte Reichsgesetz um das Reichstagsgebäude und die Landtagsgebäude ein befriedeter Bannkreis geschaffen, innerhalb dessen Versammlungen unter freiem Himmel und Umzüge nicht stattfinden dürfen. Dieses Verbot bedeutet eine wesentliche Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Wenn auch auf Grund des Art. 123 II. R=Verf. von Fall zu Fall die erwähnte Beschränkung hätte herbeigeführt werden können, so hätte dies doch nicht genügt, um eine dauernde Sicherung der Parlamente zu gewährleisten. Durch das Gesetz vom 8. Mai 1920 wurde daher die Versammlungsfreiheit in den erwähnten Stadtgegenden dauernd aufgehoben, wobei die nach Art. 76 R=Verf. zur Verfassungsänderung notwendigen Erfordernisse gewahrt wurden [1]).

1) Vgl. Verh. der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, 169. Sitzung, stenogr. Ber., S. 5374.

V. 2. b. Art. 177, 178 des Versailler Friedensvertrages in Verbindung mit dem Ausf. Ges. zu demselben vom 31. August 1919 (RGBl S. 1530) § 22, Gesetz zur Ausführung der Art. 177, 178 des Friedensvertrages vom 22. März 1921 (RGBl S. 235) und Vo. zur Ausführung dieses Gesetzes vom 12. Februar 1926 (RGBl. I S. 100). Art. 177, 178 des Versailler Vertrages bestimmen, daß keine Vereine, welcher Art sie auch sein mögen, sich mit militärischen Dingen befassen dürfen. Nach Art. 178 II R-Verf. geht der Friedensvertrag der Reichsverfassung vor, die erwähnten Artikel desselben sind daher geltendes Reichsrecht, sodaß eine Einschränkung der Vereinsfreiheit besteht, in soweit militärische Ziele verfolgt werden.

V. 2. c. Das Wehrgesetz vom 26. März 1921 (RGBl S. 329) führte die im Art. 133 II S. 2 R-Verf. vorgesehene Sonderregelung auf dem Gebiete des VV-wesens in seinen §§ 36 II, 37 durch. Hierdurch wird den Militärpersonen die Teilnahme an politischen Vereinen schlechthin verboten und an nichtpolitischen nur in beschränktem Maße gestattet.

V. 2. d. Das Gesetz zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 (RGBl I S. 585). Nach §§ 14—19 können Versammlungen, Aufzüge und Kundgebungen verboten, Vereine und Vereinigungen aufgelöst werden, wenn sie Ziele haben, deren Verfolgung nach §§ 1—8 des Gesetzes unter Strafe gestellt ist. Ist somit nach den §§ 14—19 eine Einschränkung der VV-freiheit in weitestem Maße zulässig, so bestehen sie doch neben Art. 123, 124 R-Verf., da sie mit verfassungsändernder Mehrheit[1]) zustandekamen und die VV-freiheit verfassungsrechtlich nur „zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen", gewährleistet wird.

V. 2. e. Das Reichsgesetz zur Aenderung des Strafgesetzbuches vom 23. Mai 1923 (RGBl I S. 296) brachte durch Einfügung des § 107a einen erhöhten Schutz für nicht verbotene Aufzüge etc.

VI. In kurzer Zusammenfassung ist demgemäß festzustellen, daß auf dem Gebiete des VV-rechts folgende Gesetzesvorschriften geltendes Recht sind:

1. StGB §§ 128, 129.
2. Reichsgesetz betr. Verbindungsverbot vom 11. Dezember 1899.
3. Reichsgesetz betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. Juni 1900.
4. RVG. §§ 1, 2, 3, 4, 10, 11, 13, 14 Ziff. 3—5, 15, 16, 17a, 18 Ziff. 1, 3—4, 19 Ziff. 2, 20, 21, 22, 23, 24 I, II, IV, 25.
5. R-Verf. Art. 123 124, 130 II, 133 II S. 2, 137 II.
6. Art. 177, 178. des Versailler Friedensvertrages in Verbindung mit § 22 Ausf. Ges. vom 31. August 1919, Durchführungsges. vom 22. März 1919 und Ausf.Vo. hierzu vom 12. Februar 1926.

---

1) Verhandlung vom 18. Juli 1922.

7. Reichsgesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 8. Mai 1920.
8. Wehrgesetz §§ 36 II, 37.
9. Republikschutzgesetz §§ 14—19.
10. Reichsgesetz zur Aenderung des Strafgesetzbuches vom 23. Mai 1923: § 107a StGB.

B. I. Nachdem wir nunmehr einen Ueberblick gewonnen haben über die derzeitige Gestalt, in der sich das VV-recht befindet, können wir auf die Frage eingehen, welche Bedeutung diesem Rechtsgebiet als sog. subjektiv öffentliches Recht zukommt. Die Lehre von dem subjektiven Recht hat zunächst auf dem Gebiete des Privatrechts ihre Ausbildung gefunden. Aus dem objektiven Recht, der Rechtsordnung, der Zwangsregelung menschlicher Verhältnisse ergeben sich für den einzelnen Verpflichtungen und Berechtigungen, die dann subjektive Rechte genannt werden. Hinsichtlich der Frage nach seinem materiellen Inhalt, d. h. nach der Grundlage seiner Anerkennung durch das objektive Recht mag erwähnt werden, daß man für die Existenz des subjektiven Rechtes drei Begründungen findet, von denen die eine als sog. Zweck- oder Interessentheorie (Ihering)[1] das subjektive Recht als „das rechtlich geschützte Interesse", die zweite, von Windscheid-Kipp[2]) ausgestaltete, das Wesen des subjektiven Rechts als im Willen der Person liegend betrachtet. Das subjektive Recht sei die „vom objektiven Recht anerkannte Willensmacht". Eine vermittelnde Haltung, die wohl auch die zutreffende sein dürfte, nimmt G. Jellinek[3]) ein. Er verbindet die Bedeutung des Willensmomentes mit dem des Zweckes und kommt so zu dem Ergebnis, daß erst diese Vereinigung von Zweck und Willen das Kriterium eines subjektiven Rechts ausmache.

Wenn so auf dem Gebiete des Privatrechts im Begriff des subjektiven Rechtes der Berechtigung des einen eine Verpflichtung des anderen gegenübersteht, so ist doch die Uebertragung dieses Begriffes auf das Gebiet des öffentlichen Rechtes mit Schwierigkeiten verbunden[4]). Ein kurzer Ueberblick über den Stand des Schrifttums zeigt, wie bestritten in ihrer Möglichkeit und ihrem Ausmaß diese Frage ist: gegen die Existenz eines subjektiv öffentlichen Rechtes haben sich ausgesprochen Bornhak, Kohler, Goeppert, nur die sog. Freiheitsrechte verneinen von Gerber, Laband, von Tuhr, Otto Mayer, Seydel-Piloty, Kelsen, Zorn u. a.

Folgende allgemeinen Merkmale seien kurz hervorgehoben. Beiden Rechtsgebieten ist gemeinsam, daß einer Berechtigung begrifflich eine

---

1) Ihering, S. 339.
2) Windscheid-Kipp, § 37.
3) G. Jellinek, System S. 41 ff.
4) Welche große praktische Bedeutung dem subjektiv öffentlichen Recht zukommt, zeigt die Tatsache, daß vielfach eine Verletzung desselben die Voraussetzung für ein verwaltungsgerichtliches Verfahren ist, z. B. LVG § 127 III, vgl. auch § 823 BGB „Sonstiges Recht".

Verpflichtung gegenüberstehen muß. Ob dies auch im öffentlichen Recht der Fall sein kann, wird später zu untersuchen sein. Die im Privatrecht übliche Einteilung der Rechte in absolute, gegen jedermann gerichtete, und relative, bei denen nur ein Verpflichteter vorhanden ist, könnte auch in das öffentliche Recht übernommen werden. Während private Rechte von dem Berechtigten auf einen anderen übertragen werden können, ist dies unbestritten bei öffentlichen Rechten nicht der Fall [1]).

Die Erörterungen werden sich daher auf die Frage zu erstrecken haben, ob es denkbar ist, daß im öffentlichen Recht sich zwei Subjekte als Berechtigter und Verpflichteter gegenüberstehen können. Die Bejahung dieser Frage würde dann die Möglichkeit subjektiv öffentlicher Rechte im allgemeinen ergeben. Berechtigter und Verpflichteter können der Staat und die Einzelperson sein. Denkbar ist zunächst, daß der Staat als Berechtigter auftritt. Da das VV=recht nur einzelnen Personen zustehen kann, so scheidet diese Art von Rechten — wie bereits angedeutet — für die weiteren Erörterungen aus. Wir kommen damit zu der anderen Gruppe subjektiv öffentlicher Rechte, bei denen der Staatsbürger die Stellung des Berechtigten gegenüber dem Staate einnehmen müßte. Gegen diese Annahme wird hauptsächlich eingewendet, daß der Staat als souveränes Gebilde eine übergeordnete Stellung einnähme, die eine Gleichberechtigung, d. h. ein Recht des Staatsmitgliedes ihm gegenüber ausschließe, und daß, wenn er sich mitunter auch zu einer Bindung entschließe, diese doch durch seine Stellung als Gesetzgebungsfaktor jederzeit wieder lösen könne. So sagt z. B. Bornhak [2]): „Subjektive Rechte des einzelnen Individuums gegen den Staat sind begrifflich undenkbar“ und erläutert später [3]) diese Ansicht durch folgende Ausführungen: „Es wird ganz darauf ankommen, was man unter subjektivem Recht versteht. Ist dieses ein bloßes Wollendürfen (Windscheid) oder rechtlich geschütztes Interesse (Ihering) oder ein Können, d. h. die Fähigkeit, Rechtsnormen im subjektiven Interesse in Bewegung zu setzen (Jellinek), so ist alles dieses für den Staatsangehörigen dem Staate gegenüber möglich. Faßt man dagegen das subjektive Recht als Bindung und Verpflichtung einer anderen Persönlichkeit, dem Berechtigten gegenüber auf, so ist solches für den Staatsangehörigen in seinem Verhältnis zum Staate unmöglich. Der Staatsangehörige kann daher kein Recht gegen den Staat wider dessen Willen geltend machen“. Somit kommt Bornhak zu dem Ergebnis, daß subj. öff. Rechte des Staatsbürgers derart, daß sie ihm ein „Recht“ gewähren, nicht denkbar seien. Ob bei einer derartigen Beschränkung dem subj. öff. Rechte noch praktische Bedeutung zuzumessen ist, kann mehr als zweifelhaft erscheinen.

---

1) Jellinek, System S. 55, Loening, Verwaltungsrecht, S. 13.
2) Bornhak, Preuß. Staatsrecht, I. Aufl. 1888, S. 268.
3) „ „ „ II. „ 1911, S. 285.

Dieselbe Stellung nimmt Kohler[1]) ein, indem er ausführt, daß der Bürger kein Recht gegen den Staat auf Vollziehung der Staatstätigkeit, auf Erfüllung seiner staatlichen Aufgabe habe; hier dürfe man nicht von einem Anspruch im juristischen Sinne sprechen. Ein Anspruch in nicht technischem Sinne kommt aber einer Verneinung des subj. öff. Rechtes gleich, so daß Kohler im Ergebnis mit Bornhak übereinstimmt[2]).

Während die erwähnten Schriftsteller subj. öff. Rechte gänzlich leugnen, hat eine andere Gruppe nur den sog. Freiheitsrechten ihre Anerkennung versagt. Hierunter versteht man alle diejenigen Vorschriften, deren Grundgedanke die Sicherung und Bewahrung des einzelnen gegen die Allmacht des Staates ist. Der erste Vertreter dieser Ansicht ist von Gerber, auf dessen Schriften[3]) daher auch alle späteren Autoren aufbauen. v. Gerber meint, man könne von Rechten des Individuums deshalb nicht sprechen, weil alle Vorschriften nur der Staatsgewalt die Anweisung gäben, sich in bestimmten Grenzen dem einzelnen gegenüber zu verhalten. Das charakteristische Merkmal eines „Rechtes" könne aber nicht in einem Negativen bestehen. Der Rahmen, in dem sich die Staatsgewalt bewegen dürfe, würde durch „naturgemäße" Grenzen bestimmt. Diese letzte Begründung ist unzureichend. Denn „naturgemäße" Grenzen der Staatsgewalt dürfte es kaum geben — man denke z. B. an die Zeit des Absolutismus, in der der Staatsgewalt durchaus nicht immer naturgemäße Grenzen gezogen wurden —, höchstens könnte man sie als stets wechselnde Größe des Ausdruckes der augenblicklichen Zeitanschauung anerkennen, eine genügende Unsicherheit, um die Ansicht v. Gerbers zu widerlegen. Laband gibt den Hauptinhalt seiner ablehnenden Ansicht mit den Worten wieder[4]): „Die Freiheitsrechte oder Grundrechte sind Normen für die Staatsgewalt, welche dieselbe sich selbst gibt, sie bilden Schranken für die Machtbefugnisse der Behörden, sie sichern dem einzelnen seine natürliche Handlungsfreiheit in bestimmtem Umfang, aber sie begründen nicht subjektive Rechte der Staatsbürger" und ebenso von Tuhr[5]): „Die Freiheit des Handelns ist ein natürlicher Zustand, der vom Gesetz zwar beschränkt werden kann, aber nicht geschaffen zu werden braucht". Dieser Ausführung scheint die Auffassung zugrundezuliegen, als ob die Bejahung subj. öff. Rechte die Anerkennung und Schaffung der persönlichen Freiheit bezwecken wolle. Unzweifelhaft ist indessen, daß das Recht persönliche Fähigkeiten nie schaffen kann, sondern lediglich ihre juristische Wertung vornimmt. Wenn später die Frage der Existensmöglichkeit subj. öff. Rechte bejaht wird, so soll dadurch nicht zum Ausdruck gebracht

---

1) Kohler, S. 113.
2) Gleicher Meinung ist Goeppert, a. a. O. S. 118.
3) von Gerber. „Ueber öffentliche Rechte", S. 76 ff. und „Grundzüge des Deutschen Staatsrechts", S. 31 ff.
4) Laband, Staatsrecht, 5. Aufl., S. 151.
5) von Thur, S. 151.

werden, daß das Recht die persönliche Handlungsfähigkeit geschaffen habe. Auch Seydel-Piloty beschränkt sich darauf, die Grundrechte in demselben Sinne, wie Laband es getan hatte, nur als „Normen des Handelns der Regierungsgewalt" darzustellen [1]). Dieselbe ablehnende Haltung nimmt Otto Mayer ein [2]). Als letzter Autor zu dieser Frage sei noch G. Jellinek erwähnt, der in seinem „System der subjektiv öffentlichen Rechte" eine vermittelnde Haltung zeigt, letzten Endes jedoch zu einer Bejahung zu kommen scheint. Er stellt [3]) die Freiheitsrechte des Individuums dar als die Negation der Staatsgewalt, d. h. alle den Freiheitsrechten entspringenden Handlungen wären unbeeinflußbar durch den Staat. Zu dieser Ansicht gelangt er durch die Einteilung der subj. öff. Rechte in verschiedene Statusrechte, so in solche des „status libertatis", d. h. die Rechtssphäre des einzelnen, in der „die streng individuellen Zwecke durch die freie Tat des Individuums ihre Befriedigung finden" [3]). Dieser negative Status habe jedoch nicht bloß schwache Reflexwirkungen des objektiven Rechtes zur Folge, sondern schaffe darüber hinaus dem einzelnen ein Anspruch auf Unterlassung jeglichen Eingriffes und jeder Beeinträchtigung seitens des Staates [4]). Damit dürfte wohl der Schluß gerechtfertigt sein, daß ein Unterschied zwischen Freiheitsrechten und subj. öff. Rechten begrifflich kaum noch besteht; denn „eine staatsfreihe, das Imperium verneinende Sphäre, in der der einzelne Herr ist" [5]) kommt einem Rechte wohl gleich, da er ja einen Anspruch (= Recht) auf Unterlassung von Störungen hat. Dies scheint dann auch in den Worten Jellineks zu liegen, daß „nicht nur die Grenzen, welche dem freien Handeln des Menschen gezogen sind die Freiheit selbst, mit welcher er sich innerhalb dieser Grenzen bewegen darf, mit dem Wort Recht bezeichnet werden; es ist das subj. Recht, welches mit dem Begriff der rechtlichen Freiheit zusammenfällt. Mein Recht ist die Freiheit zu handeln, die mir das Recht eingeräumt hat" [6]).

Abgesehen von dieser, die Möglichkeit subj. Rechte im Ergebnis bejahenden Ansicht Jellineks haben die anderen Schriftsteller eine solche verneint oder konnten doch nur zu einer bedingten Anerkennung derselben gelangen. Ihnen allen ist gemeinsam, daß sie nur wenig Gewicht auf die Untersuchung der Person des Verpflichteten legen. Dies ist jedoch von wesentlicher Bedeutung. Aus dem Privatrecht ergibt sich, daß als verpflichtetes Rechtssubjekt nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische in Betracht kommen können. Ein Anspruch kann sich auch gegen eine nur gedachte Rechtsperson richten. Auf die Natur des Rechtes, ob es ein obligatorisches oder ein dingliches ist,

---

1) Seydel-Piloty. S. 173.
2) Otto Mayer, Verwaltungsrecht, Bd. I/106.
3) System S. 94 ff. und 87.
4) „ S. 103, 105.
5) „ S. 87.
6) Ausgewählte Reden, S. 211.

kommt es hierbei nicht an. So kann es z. B. Inhalt einer Grunddienstbarkeit sein, daß auf dem benachbarten Grundstück einer Aktiengesellschaft gewisse Handlungen nicht vorgenommen werden dürfen, die sich sonst aus dem Nachbarrecht ergeben. Wie tritt diese Bestimmung praktisch in Erscheinung? Es ist bestimmt, daß die Eigentümerin, hier die Aktiengesellschaft, gewisse Handlungen nicht vornehmen darf. Nun kann eine bloß gedachte Person nicht tätig in Erscheinung treten, sondern nur ihre sie vertretenden Organe, d. h. ihre Angestellten etc. Besitzt also im Privatrecht ein Grundstückseigentümer X eine ein im Eigentum des Staates stehendes Grundstück belastende Grunddienstbarkeit, so ist die praktische Auswirkung derselben die, daß X verlangen kann, daß die Organe des Staates, d. h. die Beamten gewisse Handlungen unterlassen. Das subjektive Recht des Privatrechts kann also, soweit es sich nicht um natürliche Personen handelt, als verpflichtete Rechtssubjekte die Organe einer juristischen Person betreffen. Es ist nun zu prüfen, ob diese Feststellung auch auf das öffentliche Recht übertragen werden kann.

Wie im Privatrecht das Handeln gedachter Rechtspersönlichkeiten durch die Tätigkeit ihrer Organe in Erscheinung tritt, so kann auch alles staatliche Handeln nur organschaftliches, d. h. menschliches Handeln sein. Der von einem Beamten erteilte Befehl gilt als Wille des Staates, und so oft der Staat irgendwelche Ziele erreichen will, muß er sich dazu der von ihm bestellten Personen bedienen. Wie wir im Völkerrecht die fremden Vertreter als Repräsentanten ihrer Staaten bezeichnen, so gilt auch gleiches auf den sonstigen Gebieten des öffentlichen Rechts. Jeder in ordnungsmäßiger Weise durch die dazu bestellten Organe ausgeführte Wille des Staates wird diesem als sein Wille zugerechnet [1]). So bestimmt Art. 131 R-Verf., daß bei Verletzung der Amtspflicht durch einen Beamten die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat treffe. In welcher Weise sich die Organe zu betätigen haben, setzt der Staat in der von ihm geschaffenen Rechtsordnung fest. Diese gibt den Behörden die nötigen Richtlinien und Anweisungen für ihr Verhalten. Es kann natürlich nicht Inhalt subj. ö. Rechte sein, daß die Staatsgemeinschaft, d. h. alle Mitglieder des Staates, der verpflichtete Teil ist; dies würde einer Selbstverpflichtung gleichkommen, vielmehr können als Verpflichtete nur die Organe und Repräsentanten dieser Gemeinschaft in Betracht kommen. Dies berechtigt die Anerkennung der subj. ö. Rechte in der Weise, daß sie als Korrelat die Verpflichtung der Organe des Staates haben. Was insbesondere die Freiheitsrechte anbelangt, so ist ihr Inhalt darauf gerichtet, daß die Organe des Staates sich jedes Uebergriffes in die Freiheitssphäre des Individuums zu enthalten haben.

Wenn so die Möglichkeit subj. ö. Rechte im allgemeinen anerkannt werden kann, so wird doch vielfach das Hauptargument hiergegen die

---

1) A. M. Kelsen, S. 245, 246.

Tatsache hervorgehoben, daß die Gesetzesbestimmungen und Rechte des einzelnen gegen den Staat jederzeit geändert werden können. Hierzu ist zu bemerken, daß, wie oben erwähnt, nicht die Bindung der Staatsgemeinschaft in Betracht zu ziehen ist, sondern die der Organe derselben. Alle Rechtsabänderungen können aber nur mit Willen der die Staatsgemeinschaft repräsentierenden Volksvertretung erfolgen, so daß eine Abänderung durch den Verpflichteten überhaupt nicht denkbar ist. So kann nur die Gesamtheit ihre Rechte dem Staate gegenüber durch eigenen Willensakt abändern, nicht aber ist z. B. eine beliebige Steuerbehörde in der Lage, sich ihrer Verpflichtung dem einzelnen gegenüber zu entziehen. Daß nicht bestimmte Beamte als Verpflichtete in Betracht kommen, sondern die Gesamtheit der Behörden, d. h. die ideelle Einheit der sich ablösenden Träger eines Amtes, bedarf kaum der Erwähnung. Hinsichtlich der Freiheitsrechte sei noch darauf hingewiesen, daß ihre Abänderung, soweit sie in der R-Verf. erwähnt sind, durch das Erfordernis der $^2/_3$ Mehrheit erschwert und besonders geschützt ist.

Von den Schriftstellern, die auch die Freiheitsrechte als subj. ö. Rechte anerkennen, sei insbesondere Loening[1]) erwähnt, der ein allgemeines, abstraktes ohne Rücksicht auf den Inhalt der Freiheit vorhandenes Recht annimmt. von Laun[2]) weist insbesondere darauf hin, daß ebenso wie im Privatrecht auch im öffentlichen Recht ein Unterlassen des Verpflichteten Inhalt eines subj. Rechtes sein kann.

B. II. Nachdem wir die begriffliche Möglichkeit subj. ö. Rechte erkannt haben, sind nunmehr die Voraussetzungen zu prüfen, die gegeben sein müssen, um ein subj. ö. Recht schaffen zu können.

Man wird hierbei am zweckmäßigsten die Voraussetzungen, die Bühler[3]) aufgestellt hat, zugrundelegen und durch Kritik derselben ein Urteil zu gewinnen suchen. Drei Elemente werden verlangt, um ein subj. ö. Recht entstehen zu lassen: Es muß ein zwingender Rechtssatz gegeben sein (1.), der zum Schutze des Individuums (2.) in der Weise bestimmt ist, daß der einzelne sich soll darauf berufen können (3.).

II. 1. Das erste Erfordernis ist also, daß ein zwingender Rechtssatz vorhanden ist. Hiermit soll ausgedrückt werden, daß das zwingende Moment sich an die Verwaltungsbehörden wendet, die zu einem bestimmten Verhalten genötigt werden sollen. Es kann nicht Inhalt eines subj. ö. Rechtes sein: „in diesem und jenem Fall k a n n die Behörde das tun, wenn sie es für richtig hält, sie kann aber auch anders handeln, wenn ihr das zweckmäßiger erscheint, sondern Voraussetzung eines solchen Zwanges ist eine Norm des Inhalts: wenn das und das gegeben ist, so m u ß die Behörde so und so handeln[4])". Es ist daher auf den begrifflichen Unterschied zwischen Handelnkönnen und Handelnmüssen

---

1) Loening, Verwaltungsrecht, S. 12.
2) von Laun, Recht zum Gewerbebetrieb, S. 26.
3) Bühler, S. 21 ff.
4) Bühler, S. 22.

größtes Gewicht zu legen und man kann demnach bereits feststellen, daß alle diejenigen Rechtssätze, die eine Vorschrift des Inhalts enthalten, daß die Verwaltungsbehörde etwas tun könne[1]), keine subj. ö. Rechte enthalten[2]). Falls also das Verwaltungsorgan zu einem Handeln nicht verpflichtet ist, dieses vielmehr von seiner subjektiven Anschauung abhängig ist, kann dem einzelnen kein Recht auf Vollziehung einer Tätigkeit durch das Organ gegeben sein, das ja auch nach seinem Willen untätig verharren könnte. In einem Falle des freien Ermessens „bestimmt nicht das Gesetz, sondern der freie Entschluß eines Organes der vollziehenden Gewalt die staatliche Tätigkeit[3])". Man wird daher bei der Frage nach einem subj. ö. Recht zunächst stets zu untersuchen haben, ob ein Fall des freien Ermessens vorliegt, da sich ja subj. ö. Recht und freies Ermessen begrifflich ausschließen müssen. Nicht nur für die Justiz, auch für die Verwaltung gibt es Rechtslagen, in denen für sie eine Zwangsnorm besteht, eben jene, die subj. ö. Rechte für die Untertanen erzeugen. In diesen Fällen regelt sich das Verhalten der Behörden nach einer „kategorischen Norm[4])", die damit jede freiwillige Stellungnahme eines Verwaltungsorganes ausschließt. Diesen Ausführungen Bühlers dürfte zuzustimmen sein.

II. 2. Als zweite Bedingung stellt Bühler das Erfordernis auf, daß der Rechtssatz zugunsten bestimmter Personen oder Personenkreise, zur Befriedigung ihrer Individualinteressen erlassen sein muß. Diese Beschränkung des Rechtssatzes auf die Interessen bestimmter Personen oder gewisser Personengruppen ergibt die Folgerung, daß alle diejenigen Vorschriften, die die Interessen der Gesamtheit aller schlechthin wahrnehmen, nicht subjektiv öffentliche Rechte sein können. Zunächst wird sich bei sehr vielen Gesetzesvorschriften, insbesondere bei denen des ersten Teiles der Reichsverfassung ohne Schwierigkeit feststellen lassen, welche Tendenz sie verfolgen. Sie dienen dem Wohl des Volksganzen, der Staatsgemeinschaft, regeln ihren Aufbau, ohne daß sich daraus für den einzelnen weitere Folgerungen ergäben. Alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen im engeren Sinne, die die Gliederung und Funktion des Staatskörpers, seine Einrichtungen und Tätigkeiten, kurz alles, was mit dem Wesen und Bestand des Staatsgebildes zusammenhängt, betreffen, sind hierher zu zählen. Daher können alle diejenigen Vorschriften, die für den inneren Verkehr der Behörden bestimmt sind, nie subj. ö. Rechte für den Staatsbürger erzeugen. Allerdings ist es, worauf auch Bühler[5]) hinweist, leicht möglich, daß derartige Vorschriften auch Privatinteressen berühren, z. B. die Anlegung von Wegen für die Anlieger, jedoch besteht kein berechtigtes Verlangen für diese auf Schaffung der Wege.

1) Vgl. z. B. § 7 RStaatsangeh.G im Gegensatz zu § 8 daselbst.
2) So auch Schwartzenau, S. 33.
3) von Laun, Das freie Ermessen, S. 73.
4) v. Laun, Kategorische und disjunktive Normen, S. 168.
5) Bühler, S. 43.

Anders jedoch liegt es in den Fällen, wo durch die Wortfassung bereits zum Ausdruck gebracht wird, daß ein bestimmtes Recht „jedem Deutschen" oder „allen Deutschen" zustehen soll. Hierdurch wird klar hervorgehoben, daß nicht die Belange des Volksganzen, des Staates in Rede stehen, sondern einzelner Personen und auch einer größeren Gruppe derselben, die sich bis zu „allen Deutschen" steigern kann. Dies führt zu der Frage, welche Abgrenzung zwischen Allgemein- und Individualinteresse vorzunehmen ist; denn, wie G. Jellinek [1]) zutreffend ausführt, „findet jedes Individualinteresse rechtliche Anerkennung nur dann, wenn diese Anerkennung auch im Gemeininteresse liegt". Dies ist zutreffend insofern, als das Gemeininteresse nichts anerkennen wird, was außerhalb seines Interesses steht oder diesem gar widerspricht, so daß jede Norm, um subjektiven Schutz zu genießen, mit dem Allgemeininteresse im Einklang stehen muß, und „gleichzeitig auch indirekt Allgemeininteressen dienen" [2]) muß. Wann dies nun der Fall ist, wird mitunter zweifelhaft sein. Man könnte zwar die Gesetzesmotive heranziehen, jedoch werden sie oft keine befriedigende Antwort geben, welche Interessen der Gesetzgeber sichern wollte. Es wird daher stets vor allem auf die praktischen Folgen Wert zu legen und zu prüfen sein, wem die betreffenden Vorschriften zustatten kommen. Wer also einen gewissen Vorteil aus einzelnen Bestimmungen zieht, in dessen Interesse ist das Gesetz erlassen und dessen Schutze dient es, mag auch seine formale Fassung scheinbar etwas anderes ausdrücken. Werden also im Ergebnis Individualinteressen geschützt, so darf man annehmen, daß dadurch — abgesehen von den sonstigen Erfordernissen — subj. ö. Rechte geschaffen werden.

II. 3. Als drittes und letztes Erfordernis hatten wir bei Bühler gefunden, daß der einzelne sich auf den Rechtssatz müsse berufen können. Gerade dieses Moment kann in seiner Selbständigkeit und Verschiedenheit von der bereits festgestellten zweiten Voraussetzung, der Zweckbestimmung des Rechtssatzes zum Schutze des Individualrechtes zweifelhaft erscheinen. Bühler gibt das Wesentliche des dritten Erfordernisses seiner Definition mit den Worten wieder [3]):

> „Woraus entnimmt man nun, ob der Untertan auf Grund einer zwingenden, auch zum Schutze seiner Individualinteressen erlassenen Vorschrift der Verwaltung mit einem bestimmten Verlangen gegenüber treten kann oder nicht?"

Die Entscheidung dieser Frage sei nur in den Fällen leicht zu treffen, wo das Gesetz ausdrücklich von einem Recht oder einem Anspruch des Untertanen spreche. Mitunter aber lassen sowohl Gesetz als auch Ausführungsbestimmungen zu diesem jeden Anhaltspunkt hierfür vermissen. Und doch seien gerade die Verfahrensvorschriften von großer Bedeutung,

---

1) G. Jellinek, System S. 53.
2) Bühler, S. 44.
3) „ S. 48.

da man aus ihnen die rechtsbegründenden Merkmale entnehmen könne. Solche seien zweifelsfrei dann gegeben, wenn die Rechtssätze das Verhalten der Behörden zu den einzelnen regelten. Vielfach aber sei der Inhalt der Verfahrensvorschriften nicht klar ersichtlich. Die Entscheidung der Frage sei daher aus praktischen Gesichtspunkten zu treffen [1]), und wie im bürgerlichen Recht bei Verträgen zu Gunsten Dritter „in Ermangelung einer besonderen Bestimmung aus den Umständen zu entnehmen ist, ob der Dritte das Recht erwerben soll (§ 328 II BGB)", so möchte man auch mit denselben Worten für das öffentliche Recht sagen: „Es ist aus den Umständen, die für den Erlaß eines Gesetzes maßgebend waren, insbesondere aus dem Zweck des Gesetzes zu entnehmen, ob es subj. ö. Rechte für die Untertanen erzeugen oder nur die Verwaltung binden soll [2])". Der Zweck des Gesetzes ist aber, sofern es ein subj. ö. Recht enthält, wie Bühler selbst bei der Erörterung der zweiten Eigenschaft des Rechtssatzes ausführt, der, daß es zum Schutz von Individualinteressen bestimmt sein muß. Somit führt die Erklärung des dritten Merkmals in der von Bühler gegebenen Weise auf die zweite Voraussetzung seiner Definition zurück. Hieraus ergibt sich, daß die von Bühler aufgestellte dritte Eigenschaft des subj. ö. Rechtes nur die sich aus der Annahme des zweiten Erfordernisses ergebende Folge ist. Dies scheint auch Bühler, obwohl er an dem dritten Erfordernis noch festhält, mit den Worten zugeben zu wollen [3]): „Man wird im großen und ganzen doch eher eine Präsumtion für die Entstehung eines subj. ö. Rechts annehmen müssen, wenn ein Gesetz zwingend und zum Schutz von Individualinteressen erlassen ist", — m. a. W., wenn das erste und zweite Erfordernis seiner Definition erfüllt ist — „weil das Nächstliegende doch ist, daß Wahrer der geschützten Interessen der Interessent selber sein soll, daß die Handhaben, die das Gesetz bietet, für ihn bestimmt sind". Diese Ansicht Bühlers, daß die Innehabung eines Rechtes logischerweise auch die Wahrung desselben nach sich ziehen müsse, ist zutreffend; denn dem Begriff des subjektiven Rechtes liegt der Gedanke zugrunde, daß der Träger desselben eine Stellung erhalten soll, die ihm gewisse Befugnisse zuerteilt, ihm eine eigene Rechtssphäre schafft. Diese Rechtsstellung muß eine solche sein, die ihm einen gewissen Wert, einen Schutz verleiht. Wenn eine Rechtsnorm dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist, so muß sich ihre praktische Auswirkung in der Weise geltend machen, daß sich der einzelne in Zweifelsfällen, wo ihm die Ausübung seines Rechtes streitig gemacht wird, dieses Schutzes bedienen darf; denn jede Schutzbestimmung verliert ihre begriffliche Bedeutung, wenn der Geschützte sie nicht geltend machen, sich nicht auf sie berufen kann.

1) Bühler, S. 50.
2) „ S. 54.
3) „ S. 54/55.

Das von Bühler angeführte dritte Erfordernis bildet daher kein neues Merkmal des Begriffes des subj. ö. Rechtes.

II. 4. So erschöpft sich der Begriff des subj. ö. Rechtes in den ersten beiden Voraussetzungen und wir können es definieren als diejenige Rechtsstellung, die auf Grund eines die Organe des Staates bindenden Rechtssatzes dem Schutzes von Individualinteressen dient.

II. 5. In dieser Definition des subj. ö. Rechtes wird als Grundlage desselben der Rechtssatz angenommen. Die Schriftsteller, die zu einer Bejahung des subj. ö. Rechtes gelangt sind, sind im allgemeinen von der gleichen Grundlage ausgegangen. Wenn auch über die Frage, wie aus dem objektiven Rechtssatz die subjektive Berechtigung entstehe, die Ansichten verschieden sind, so herrscht doch Einigkeit darüber, daß bei der Feststellung des subj. ö. Rechtes von dem objektiven Rechtssatz auszugehen sei und daß das subj. ö. Recht im begrifflichen Gegensatz zu diesem stehe. Anderer Ansicht ist dagegen Kelsen, zu dessen Ausführungen kurz Stellung genommen werden soll:

Der Grundgedanke der Auffassung Kelsens ist der, daß er das subjektive Recht als ein Verhältnis bezeichnet, und zwar nicht, wie man wohl vermuten würde, als ein Verhältnis zwischen zwei Rechtssubjekten, sondern als ein solches eines Rechtssubjektes zu einem Rechtssatz. Bei seinen Erörterungen geht Kelsen davon aus, daß subjektives und objektives Recht von einander nicht wesensverschieden seien; das subjektive Recht stände dem objektiven nicht als selbständiger Begriff gegenüber, es sei nicht das von diesem geschützte als „Interesse“, „Wille“ oder „Gut“ bezeichnete Objekt, sondern es sei selbst Schutz und daher Bestandteil der Rechtsordnung und zwar sei es der Rechtssatz in einer besonderen Beziehung auf ein Subjekt.

Diejenigen Rechtssätze, die einen Willen des Staates zur Exekution beinhalten, begründeten daher ein subjektives Recht derer, von deren Klage die aus dem Rechtssatz zu erfolgende Verwirklichung der an den Tatbestand geknüpften Unrechtfolge abhänge. Daher werde der Wille des Staates durch den Willen des Berechtigten bedingt, so daß jeder Rechtssatz neben dem sonstigen Unrechtstatbestand noch ein Anheimgeben an den Berechtigten zum Inhalt habe. Diese Beziehung des Rechtssubjektes zu dem Rechtssatz sei sein subjektives Recht. Da nun der Rechtssatz das eine Rechtssubjekt zu einem bestimmten Verhalten verpflichte, so sei diese Verpflichtung des einen das subjektive Recht des anderen. Andererseits werde auch der Staat durch den Rechtssatz zu der Verhängung einer Unrechtsfolge gebunden. Der Rechtssatz trete somit in zwei Erscheinungsformen auf, die aber keine verschiedenen Rechte, sondern dasselbe Recht in verschiedenen Relationen seien.

In gleicher Weise erklärt Kelsen die Entstehung des subjektiven Rechtes bei denjenigen Rechtssätzen, die einen Willen des Staates zu strafen beinhalten. Bei diesen werde zwar die Verhängung der Unrechts-

folge, die Bestrafung, nicht von dem Willen eines Untertanen abhängig gemacht, sondern der Staat gebe seinen Willen zu strafen durch ein eigenes hierfür geschaffenes Organ, die Staatsanwaltschaft kund. Diese Bedingung der staatlichen Strafverfolgung durch die ebenfalls auf eigenem Willen beruhende Erhebung der öffentlichen Anklage sei jedoch nur eine scheinbare, da ein durch sich selbst bedingter Wille im Grunde unbedingt sei. Daher ergebe sich aus den objektiven Deliktstatbeständen ein subjektives Recht des Staates gegen die Untertanen auf Unterlassung der unter Strafe gestellten Handlungen.

Auf Grund dieser Auffassung teilt Kelsen die subjektiven Rechte in drei Gruppen ein: 1. subjektive Rechte des Untertanen gegen den Untertanen, 2. des Untertanen gegen den Staat und 3. des Staates gegen den Untertanen.

Kelsen lehnt die allgemein übliche Einteilung des Rechts in öffentliches und privates Recht ab, und unterscheidet hierfür zwischen Rechtssätzen im engeren Sinne (d. s. die Untertanen verpflichtenden) und solchen im weiteren Sinne (d. s. den Staat verpflichtenden), wobei jedoch die ersteren nur als eine Unterabteilung der Rechtssätze im weiteren Sinne anzusehen seien. Die Ableitung der aus den Rechtssätzen im engeren Sinne dem Staate als auch dem einzelnen gegen andere Rechtssubjekte zufließende Rechte gaben die obigen Ausführungen. Die hierbei angewandte Konstruktion dehnt Kelsen in ähnlicher Weise auf die Rechtssätze im weiteren Sinne aus, die eine Rechtspflicht des Staates zu einer nicht nur in Bestrafung oder Exekution bestehenden Handlung beinhalten. Das subjektive Recht gegen den Staat sei gleichfalls ein Rechtsverhältnis des Untertanen zu einem Rechtssatz und zwar sei die Erfüllung des in dem Rechtssatz erklärten Willens des Staates von dem Verlangen des Berechtigten abhängig. Kelsen gibt das Ergebnis seiner Untersuchungen mit den Worten wieder [1]:

> „Das subjektive Recht der Untertanen ist der Rechtsatz in seinem Verhältnis zu derjenigen Person, von deren Anspruch der im Rechtssatz erklärte Wille des Staates zu irgend einem Handeln abhängig gemacht ist".

In dieser Definition hebt Kelsen hervor, daß die Verwirklichung des in einem Rechtssatz ausgesprochenen Willens des Staates von dem Anspruch einer Person abhängig sei. Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, daß der Staat seinen im Rechtssatz erklärten Willen nur dann in die Tat umsetzen könne, wenn von den Berechtigten ein Ersuchen an ihn ergehe, dies zu tun. Das für den Begriff des subjektiven Rechtes wesentliche Erfordernis, daß der Staat dem Verlangen des Berechtigten auch entsprechen müsse, nicht nur könne, fehlt in der Definition Kelsens oder kommt zum mindestens nicht mit der genügenden Klarheit zum Ausdruck. Daher scheint in seiner Definition nichts

1) Kelsen, S. 663.

anderes enthalten zu sein, als daß das subjektive Recht der aus dem objektiven Recht sich ergebende Anspruch ist. Der Rechtssatz in einem bestimmten Verhältnis zu dem Berechtigten ist jedoch nicht, wie Kelsen annimmt, das subjektive Recht selbst, sondern, wie schon ausgeführt, die Grundlage, auf der sich das subjektive Recht aufbaut.

III. Nachdem wir nunmehr den Begriff des subj. ö. Rechts festgestellt haben, sollen einige Begriffe näher erläutert werden, die in gewissen Beziehungen zu dem des subj. ö. Rechtes stehen. In der Literatur werden auf diesem Gebiet Ausdrücke wie Reflexrecht, rechtlich geschütztes Interesse, Anspruch, Befugnis, u. a. m. gebraucht.

III. 1. Die erste Frage gilt der Abgrenzung des subj. ö. Rechtes von dem sogenannten Reflexrecht.

Es ist eine Eigenheit des öffentlichen Rechtes, daß der Staat nicht nur Rechtsschutz gewährt, sondern daß ihm auch die Vollziehung desselben obliegt. Den Rechtssatz gibt der Staat durch die Schaffung objektiver Rechtsnormen, so daß es den Anschein haben kann, als ob die sog. subjektiven Rechte nichts anderes seien als Reflex objektiven Rechtes.

Bei der Abgrenzung des Reflexrechtes von dem subjektiven Recht geht G. Jellinek[1]) von der Zweckbestimmung des öffentlichen Rechtes aus. Dieses diene dem Gemeininteresse, d. h. dem Staatsinteresse. Das Interesse des einzelnen könne mit dem des Staates zwar übereinstimmen, müsse es jedoch nicht. Jede objektive Rechtsnorm diene daher zwar stets staatlichen Interessen, aber nicht notwendig auch denen des einzelnen; letzteres sei nur dann der Fall, wenn die Förderung des Individualinteresses sich als ein Gemeininteresse darstelle. Wenn die Rechtssätze des öffentlichen Rechtes im Gemeininteresse den staatlichen Organen ein bestimmtes Verhalten vorschreiben, so könne der einzelne hieraus Vorteile ziehen, ohne daß es beabsichtigt gewesen sei, seinen Rechtskreis zu erweitern. In solchen Fällen könne man von Reflexwirkungen des objektiven Rechtes sprechen. Die Frage, welches das Merkmal subjektiver Rechte sei, sucht Jellinek zunächst durch den formellen Unterschied zu lösen, daß ein subjektives Recht nur dann bestehe, wenn ein individueller Rechtsschutzanspruch dem einzelnen gegeben sei. Allein ein formeller Unterschied kann kein materielles Kriterium ergeben. Daher weist auch mit Recht Laband[2]) darauf hin, daß dann auch das Wahlrecht nur Reflex des objektiven Rechtes wäre, wenn es keine Möglichkeit der Rechtsverfolgung desselben gegen den Staat, sei es durch Verwaltungsklage oder -beschwerde und ein zur Durchsetzung dieser Rechtsmittel geordnetes Verfahren gäbe. Jellinek selbst muß zugeben, daß „mit einem formellen Kriterium die Frage in ihrer ganzen Breite keineswegs gelöst werde[3])“.

---

1) Jellinek, System, S. 68 ff.
2) Laband, Archiv für öff. Recht, 19/615.
3) Jellinek, System, S. 70.

Das Unterscheidungsmerkmal, führt Jellinek des weiteren aus, liege in dem Vorhandensein eines von der Rechtsordnung ausdrücklich oder implicite anerkannten Individualinteresses. Dieses sei dann vorhanden, wenn „dem Individuum die Fähigkeit gegeben sei, Normen des öffentlichen Rechtes in seinem Interesse in Bewegung zu setzen[1]. Mit dieser Erklärung stimmt Jellinek im wesentlichen mit dem oben erwähnten dritten Erfordernis der Definition Bühlers überein, daß der objektive Rechtssatz zum Schutze von Interessen des einzelnen mit der Wirkung erlassen sein müsse, daß dieser sich auf ihn müsse berufen, mittels desselben ein bestimmtes Verhalten der Verwaltungsbehörde müsse herbeiführen können. Die Wortfassung Jellineks, daß „Rechtsnormen" in Bewegung gesetzt werden sollen, erscheint wenig glücklich, da ja nur das Tätigwerden der Verwaltungsbehörden, d. h. der Organe des Staates gemeint sein kann. Daher fügt auch Jellinek seiner Definition später die Worte „ . . . und die Aktion einer Behörde herbeizuführen[2])" hinzu. Inhaltlich erscheint nicht klar ersichtlich, was nun Jellinek unter der „Fähigkeit, Normen des öffentlichen Rechts in Bewegung zu setzen" meint. Man könnte vermuten, daß der Untertan, da es sich doch um die Wahrung seiner Interessen handelt, an die Verwaltungsbehörden ein Verlangen um Gewährung von Schutz müsse richten können. Allein dies soll in den Worten Jellineks nicht enthalten sein: „Die richterliche Zuerkennung eines Rechtsmittels bildet nicht das absolute Kriterium für das Dasein eines individuellen Anspruchs[3])". Aus dieser Fassung, daß die Gewährung des Rechtsschutzes „nicht das absolute Kriterium" des subj. ö. Rechtes sei, andererseits aber die Abgrenzung desselben von dem Reflex objektiver Rechtsnormen „ohne Gewährung richterlichen Schutzes kaum möglich sei[4])", ergibt sich zur Genüge die Unklarheit in den Ausführungen Jellineks. Nicht im Einklang mit seinen oben erwähnten Ausführungen steht es ferner, wenn Jellinek hinsichtlich des Rechtsschutzes, der doch angeblich nicht das Kriterium eines subjektiven Rechtes sein soll, weiter ausführt, daß „ein durch ein Rechtsmittel zu verfolgender Anspruch niemals bloßes Reflexrecht sein kann[5])", so daß aus dieser negativen Fassung doch die positive Folgerung zu ziehen ist, daß ein solcher Anspruch dann subjektives Recht ist. Ferner führt Jellinek aus[6]), daß in den Fällen nur objektives Recht vorhanden sei, wo ein Individualanspruch durch Versagung des Rechtsschutzes ausgeschlossen ist", woraus man wieder den Gegenschluß ziehen könnte, daß dann bei Gewährung des Rechtsschutzes ein subjektives Recht gegeben sein müsse.

---

1) Jellinek, System, S. 79.
2) „ „ S. 106.
3) „ „ S. 101.
4) „ „ S. 101.
5) „ „ S. 106.
6) „ „ S. 70.

Die Gewährung des Rechtsschutzes kann nicht das ausschlaggebende Merkmal des subjektiven Rechtes gegenüber dem Reflex objektiven Rechtes sein, da sie nur die Folge eines bestehenden subjektiven Rechtes bildet. Die aus der Annahme eines Begriffes sich ergebenden Folgen können aber nicht der Erklärung des Begriffes selbst dienen. Man kann daher mit Fleiner[1]) sagen: „Subjektives Recht und Reflex objektiven Rechtes unterscheiden sich durch kein äußeres Merkmal". Die Frage der Geltendmachung ist lediglich eine Zuständigkeitsfrage, so daß man weder, wenn der Rechtsweg gegeben ist, ein subj. ö. Recht annehmen, noch im anderen Falle ein solches ablehnen darf[2]). Der Unterschied zwischen subjektivem Recht und Reflex objektiven Rechtes besteht darin, daß einer Norm, die subjektives Recht schafft, das Moment der Berechtigung des Staatsbürgers, einer bloßen Reflexwirkung objektiven Rechtes das Moment der Verpflichtung der Behörde wesentlich ist. In letzterem Falle kann der Staatsbürger nur mit Hilfe des von Fleiner konstruierten allgemeinen „Gesetzvollziehungs- oder Interessenbefriedigungsanspruches verlangen, daß die Behörde, die zu seinen Gunsten erlassenen Gesetzen vollzieht[3])", ohne daß dadurch sein Rechtskreis erweitert oder ihm gar ein subj. ö. Recht geschaffen würde; wenn er andererseits ein subjektives Recht besitzt, so nimmt er dem Staate gegenüber eine Stellung ein, die der auf zivilrechtlichem Gebiet liegenden des Gläubigers dem Schuldner gegenüber analog gleich zu erachten ist[4]). Dies zeigt sich darin, daß bei einer Norm, die subjektives Recht schafft, der Adressat der Staatsbürger ist, in sofern als der Gesetzgeber sich an ihn wendet und ihm den Umfang seines Rechtes bekannt gibt, im anderen Falle jedoch der Gesetzgeber der Behörde die ihr obliegenden Aufgaben mitteilt, auf deren pflichtmäßige Erfüllung sie der einzelne mit Hilfe des oben erwähnten Gesetzvollziehungs- oder Interessenbefriedigungsanspruches hinweisen kann. Daher enthalten alle an die Verwaltung gerichteten Verwaltungsmaßregeln objektives Recht, dessen praktischen Nutzen sich der einzelne durch den erwähnten Gesetzvollziehungsanspruch verschaffen kann. Wendet er sich zu diesem Zweck an die Behörden, so tritt er ihnen als Ersuchender gegenüber, macht er dagegen ein subjektives Recht geltend, so nimmt er die Stellung eines Berechtigten, eines Fordernden ein. Wird ihm von der Behörde sein Recht streitig gemacht, so tritt dann die praktische Folge ein, daß ihm der Schutz seines Rechtes gewährt werden muß. Der Begriff des subjektiven Rechtes als Abgrenzung zu dem Reflex objektiven Rechtes ist daher wie dieser nur eine Bezeichnung von verschieden gearteten Rechtsstellungen, die der Untertan zu der Staatsgewalt einnimmt.

1) Fleiner, Institutionen, S. 166.
2) So insbes. Thoma, S. 185.
3) Fleiner, Institutionen, S. 162/163.
4) „ „ S. 163.

III. 2. In seinen Erörterungen des Begriffs des subjektiven Rechtes bezeichnet Ihering dieses als „das rechtlich geschützte Interesse [1])". Das subjektive Recht ist sicherlich der stärkste Schutz, der einem Interesse zuteil werden kann, und dennoch bildet dieses nicht, wie Ihering meint, ein Merkmal des subjektiven Rechtes.

Als Interesse wird man zunächst das verstehen, was der einzelne im konkreten Fall selbst als solches bezeichnet. Hierfür kann jedoch nur seine eigene psychische Einstellung maßgebend sein. Das Interesse, das verschiedene Personen an einem Vorgang oder Gegenstand nehmen, kann ein ganz verschiedenes sein. Mitunter ist es bei dem einen vorhanden, während es der andere vermissen läßt. Dies würde die Folgerung nach sich ziehen müssen, daß bei gleicher rechtlicher Lagerung, falls das Individuum ein Interesses an den Tag legt, ein subjektives Recht vorhanden ist, falls es dieses jedoch nicht aufweist, ein subjektives Recht nicht zur Entstehung gelangt. Im letzten Falle wäre ein Widerspruch mit dem objektiven Rechte unüberbrückbar; denn z. B. ein Eigentumsrecht an einer Sache ist vorhanden, auch wenn diese dem Eigentümer wertlos erscheint, er an ihr kein Interesse hat. Sollte dann ein subjektives Recht nicht bestehen? Ebenso müßten, wie die Interessen des einzelnen wechseln, bald entstehen und wieder vergehen, um vielleicht später von neuem aufzutreten, auch die subjektiven Rechte eine gleiche Unbeständigkeit aufweisen.

Die Ungeeignetheit eines durch einen solchen Interessenbegriff bedingten subjektiven Rechtes erkannte Ihering. Er gab daher für den Begriff des Interesses eine eigene Auslegung. Dieses sei nicht das dem einzelnen tatsächlich innewohnende, sondern das bei ihm von Gesetzgeber vermutete. So schließe ein mangelndes Interesse doch nicht ein subjektives Recht des Individuums aus. Die Möglichkeit, daß ein solches bestehen könne, genüge vielmehr. Ein Interesse werde daher von dem Gesetzgeber in gewissen Fällen unterstellt, und daher enthalte „jedes in thesi zugelassene Recht den Ausdruck eines vom Gesetzgeber für schutzfähig und schutzbedürftig anerkannten Interesses [2])".

Eine derartige Umdeutung des Begriffes „Interesse" unterliegt schweren Bedenken. Bereits der Sprachgebrauch des Lebens läßt diesen Begriff durch die subjektive Ansicht des einzelnen bestimmt werden. Mein Interesse ist das, was mir nach meiner subjektiven Auffassung als solches erscheint. Es ist daher nicht angängig, in den subjektiven, individuellen Begriff des Interesses ein allgemeines, generelles Moment aufzunehmen. Ein vermutetes, dem Individuum durch Fiktion untergeschobenes Interesse ist daher ein Widerspruch in sich selbst, da jedes Interesse nur individuell und konkret sein kann.

1) Ihering, S. 343.
2) „ S. 343.

Bei dieser logisch notwendigen Einschränkung des Interessenbegriffes ergibt sich die Unrichtigkeit der Ansicht Iherings. Der Gesetzgeber kann dem einzelnen mitunter auch dann Schutz gewähren, wenn dieser den ihm zugedachten Schutz nicht in seinem Interesse liegend, ja sogar gegen sein Interesse gerichtet empfindet. In allen solchen Fällen versagt dann die Definition Iherings.

Die menschlichen Interessen werden von der Rechtsordnung in verschiedener Weise geschützt. Entweder ist ihnen, wenn die oben erläuterten beiden Voraussetzungen vorliegen, die Eigenschaft subjektiver Rechte gegeben, oder es mangelt ihnen diese. Aus dieser Trennung läßt sich auch die Abgrenzung der beiden in Rede stehenden Begriffe ziehen. Alle diejenigen Vorschriften, die für die Interessen des Staatsbürgers von Belang sein können und nicht den Wert subjektiver Rechte erhalten haben, gehören zu den rechtlich geschützten Interessen. Der Kreis derselben wird ein recht großer sein; der Ausdruck selbst wird kaum mehr umfassen können, als alle diejenigen Vorschriften, die nicht zu subj. ö. Rechten erhoben sind.

III. 3. Wir hatten verschiedentlich den Ausdruck „Anspruch“ angewandt und zwar in einem Sinne, der eine Gleichbedeutung mit „Recht“ vermuten ließ. Ist dies nun zutreffend? Der Ausdruck Anspruch ist dem bürgerlichen Recht entnommen, das ihn im § 194 des Bürgerlichen Gesetzbuches definiert als „das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen“. Es besteht im Zivilrecht kein Streit, daß sich der „Anspruch gegen eine bestimmte Person richtet. Eine solche ist durch das Forderungsrecht ohne weiteres in der Person des Schuldners gegeben [1])“. Bei der Uebertragung des Begriffes auf das Gebiet des öffentlichen Rechtes ergibt es sich ohne weiteres, daß die „Person des Schuldners“ nur der Staat oder eine andere ihm eingegliederte Korporation des öffentlichen Rechtes, wie Gemeinde, öffentliche Genossenschaft, öffentliche Anstalten u. a. m. sein kann. Ob man daher von einem Anspruch oder einem Rechte gegen den Staat spricht, dürfte keinen Unterschied machen, da das für das Zivilrecht zweifelhafte Moment des Anspruchsgegners hier durch die Bestimmtheit des Staates oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes seine Klärung findet.

III. 4. Ein anderer Ausdruck, der im Zusammenhang mit dem subjektiven Recht erwähnt wird, ist der Begriff der „Befugnis“. Wenn „Befugnis“ auch teilweise gleichbedeutend mit subjektivem Recht gebraucht wird [2]), so ergibt sich doch aus der sprachlichen Bedeutung des Wortes ein Unterschied, indem unter Befugnis eine Erlaubnis, ein Tundürfen verstanden wird. Eine Befugnis stellen demnach alle diejenigen Rechtssätze dar, die nicht ein Verlangen an eine andere Person, sondern eine eigene Berechtigung enthalten. „Die Befugnis ist demnach eine Unterart des subj. ö. Rechts, was für dieses gilt, gilt auch für sie [3])“.

---

1) Enneccerus, § 203 I 1.
2) So z. B. Jung, S. 258.
3) Bühler, S. 228/229.

IV. Nachdem wir die Möglichlichkeit subj. öff. Rechte grundsätzlich bejaht und diese fest umgrenzt haben, können wir auf die Frage eingehen, ob auch dem VV-recht die Eigenschaft eines subj. öff. Rechts zuzusprechen ist. Es ist zunächst festzustellen, ob die Merkmale, die wir als die Kennzeichen subj. öff. Rechte erkannt hatten, aus dem gesetzlichen Inhalt zu entnehmen sind. Zwei Merkmale müßten vorhanden sein, um das VV-recht zu einem subj. öff. Recht zu machen: ein zwingender Rechtssatz, und dieser müßte dem Schutze von Individualinteressen zu dienen bestimmt sein.

IV. 1. § 1 RVG bezeichnet das VV-recht als „das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln". Hierin ist das VV-recht als subj. öff Recht begründet. Diese Vorschrift ist ein zwingender Rechtssatz, die Organe des Staates bindend in der Weise, daß sie sich jeder anderen als der im Abs. 1 S. 2 des § 1 bestimmten Weise eines Vorgehens gegen Bildung von Vereinen und Abhalten von Versammlungen zu enthalten haben. Präventivverbote sind unstatthaft. Bereits in der Begründung zu § 1 des Entwurfes des RVG hatte der Satz gestanden: „An der Spitze des Entwurfes steht der Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit", d. h. die Befreiung von Genehmigung von Versammlungen und Vereinen seitens der Polizei. So ergibt sich aus dem Willen des Gesetzgebers und der positiv rechtlichen Regelung, daß tatsächlich ein subj. öff. Recht geschaffen werden sollte und auch wurde. Einen Gegenschluß hierfür bietet auch der Umstand, daß allen Nichtreichsdeutschen dieses Recht nicht gegeben wurde. Die Reichsangehörigkeit ist die Voraussetzung der Anerkennung des VV-rechtes als eines subj. öff., einer seitens des Staates verliehenen staatsbürgerlichen Befugnis. Man darf nun hieraus nicht folgern, daß die Ausländer überhaupt keine Möglichkeit haben, Vereine zu bilden und Versammlungen abzuhalten. Die unterschiedliche Behandlung der Aus- und Inländer zeigt vielmehr die Bedeutung des subj. öff. Rechts, indem nur Reichsdeutsche ein Recht darauf haben, daß die Staatsorgane sich innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen halten, die Ausländer hingegen den allgemeinen polizeilichen Befugnissen unterworfen bleiben[1]). Daß die Bestimmung des § 1 RVG den Schutz der Vereinsfreiheit bezweckt, bedarf keiner Ausführung. Dieser Schutz erfolgt in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, wie es die §§ 2, 15 RVG näher bestimmen.

IV. 2. Ein kurzer Ueberblick über die in der Literatur vertretenen Meinungen zeigt, daß die einzelnen Autoren ihrer grundsätzlichen Einstellung zu der Frage der subj. öff. Rechte im allgemeinen gemäß zu verschiedenen Ergebnissen gelangen. Die Anerkennung des VV-rechtes als subj. öff. Recht wird ja immer von der Stellung bedingt sein, die man zu dem Problem der subj. öff. Rechte überhaupt einnimmt.

1) Isay, S. 108, 165.

Es mag erwähnt werden, daß Laband[1]) und Zorn[2]) kein subj. öff. VV=Recht anerkennen, dieses vielmehr nur als Reflex des obj. Rechtes erachten. Nur eine „verhältnismäßige Sicherung" gegen die Allmacht des Staates sei vorhanden, eine Auffassung, die letzten Endes zum Leugnen alles öffentlichen Rechtes, insbesondere des Verwaltungsrechtes, führen müßte. Für die Wertung des VV=rechtes als subj. öff. Recht hat sich u. a. Georg Meyer[3]) zutreffend ausgesprochen, der die Grundrechte nicht nur als Bestandteile des objektiven Rechtes ansieht, sondern sie als subj. öff Rechte anerkennt. Hiermit solle die sonst beliebigen Beschränkungen unterliegende natürliche Handlungsfreiheit in gewisser Weise von diesen Beschränkungen befreit werden. Zweck der Grundrechte sei es, dem Staatsbürger ein gewisses Maß von Handlungsfreiheit zu gewähren. Dies sei durch Schaffung eines Anspruches des Staatsbürgers dem Staate gegenüber geschehen, dessen Inhalt in der Unterlassung und Aufhebung obrigkeitlicher Maßnahmen bestehe, die mit der im Grundrechte festgestellten Freiheit im Widerspruche stände.

IV. 3. Wenn wir somit auf Grund der positiv rechtlichen Regelung und der von uns für richtig gehaltenen Theorie glauben, annehmen zu können, daß auch dem VV=recht die Stellung eines subj. öff. Rechtes einzuräumen ist, so zeigt doch ein kurzer Blick auf den gegenwärtigen Rechtszustand, daß dieses subj. öff. Recht für gewisse Personengruppen und auch durch andere Rechtsgebiete so starke Einschränkungen erfahren hat, daß sein Fortbestand als subj. öff. Recht zweifelhaft erscheinen kann. Dies soll untersucht werden.

IV. 3. a. Aus den im Vereinsrechte selbst enthaltenen Schranken mag als Grundsatz erwähnt werden, daß jede Vereinstätigkeit nicht den Strafgesetzen zuwiderlaufen darf. Dies ist eine im Interesse des Staatsganzen liegende Notwendigkeit, da es einer Selbstaufgabe des Staates gleichkommen würde, wenn er die Ausführung strafbarer Taten im Wege der Vereinbarung dulden würde. Wenn somit die Polizeibehörden zum Einschreiten befugt sind, so geschieht dies nicht aus vereinsrechtlichen Gesichtspunkten, sondern aus allgemeinen sicherheitspolizeilichen. Eine Unterdrückung der Vereinsfreiheit findet nicht statt, da sich eine Betätigung der erwähnten Art nicht in dem Rahmen hält, wie die VV=freiheit als subj. öff. Recht gewährleistet ist.

Ferner wird im § 1 RVG bestimmt, daß das VV=recht nur den in diesem Gesetz und anderen Gesetzen enthaltenen Beschränkungen unterliege. Wir hatten oben gesehen, daß Beschränkungen, soweit sie bestanden, durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten beseitigt worden sind. Die noch bestehenden Vorschriften gewährleisten die VV=freiheit oder sind Ordnungsvorschriften, die die Ausübung des VV=rechts

1) Laband, DJZ 08/1—4.
2) Zorn, § 60.
3) Georg Meyer, S. 799, 800.

regeln. So ist das VV=recht in seiner Gültigkeit als subj. öff. Recht durch vereinsrechtliche Bestimmungen nicht beschränkt worden; sollte es doch bei der Staatsumwälzung noch stärker gesichert werden. Beeinträchtigungen der VV=freiheit werden daher in der Reichsverfassung selbst oder in Gesetzen aus noch späterer Zeit zu suchen sein.

IV. 3. b. a¹. Zunächst ist aus der R=Verf. Art. 130 II zu erwähnen, der allen Beamten die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

In diesem Artikel soll den Beamten die Möglichkeit des Zusammenschlusses in weitestem Maße verfassungsrechtlich gewährleistet werden. Sowohl die „Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits= und Wirtschaftsbedingungen“, als auch die Vereins= und Versammlungsfreiheit ist hierin inbegriffen, so daß man in Art. 130 II R=Verf. eine Zusammenfassung derjenigen Rechte für die Beamten zu erblicken hat, die den übrigen Staatsbürgern gemäß Art. 159, 123, 124 R=Verf. zustehen.

Den Beamten wird im Art. 130 II R=Verf. die Freiheit ihrer politischen Gesinnung gewährleistet, und diese zwar nicht nur als nichtnachprüfbarer innerer Tatbestand, sondern es soll ihnen auch die Freiheit der Aeußerung derselben verfassungsrechtlich gesichert werden [1]. Letzteres unterliegt jedoch gewissen im öffentlichen Interesse der Aufrechterhaltung der Beamtendisziplin unerläßlichen Beschränkungen, die für andere Staatsbürger nicht in Frage kommen [2]. Die allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte der Beamten finden an den durch das Treugelöbnis zum Staate begründeten Pflichten ihre Grenze [3]. Die Beamten nehmen an den Grundrechten, wie sie in der R=Verf. geregelt sind, nur in den Schranken teil, die ihnen durch die Disziplinargesetze auferlegt sind. Diese schließen die Beamten von der Beteiligung am öffentlichen Leben zwar nicht gänzlich aus, jedoch legen sie ihnen gewisse Beschränkungen auf, die in dem Verhältnis des Staates zu den Beamten als seinen Organen begründet sind. Während nach früherem Recht den Beamten die Teilnahme an Vereinen verboten war, deren Zweck den staatlichen Interessen zuwiderlief, ist jetzt diese Beschränkung beseitigt; Beamte können nunmehr auch Parteien angehören, deren politische Ziele mit denen des Staates nicht im Einklang stehen, soweit sie sich nicht der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung aussetzen [4]. Daher ist auch die Zugehörigkeit zu einer staatsfeindlichen Partei, so z. B. der kommunistischen Partei [5], dem Beamten an sich nicht verboten. Er darf seine politische Gesinnung bekennen und kann allein wegen dieses Bekenntnisses auch disziplinarisch nicht bestraft werden [6].

1) Giese, R=Verf. Anm. 3 zu Art. 130, OVG 77/494
2) So auch OVG 77/512.
3) MBliV 1924/785.
4) Wolffstieg, S. 83.
5) OVG 77/493, vgl. OVG 78/445.
6) OVG im Recht 22/148 Nr. 754 und OVG 78/446 und 455.

Bei der Aeußerung seiner politischen Ansichten und bei der Teilnahme an Vereinen und Versammlungen unterliegt der Beamte gemäß § 10 RBG den gleichen Beschränkungen wie bei seiner sonstigen Tätigkeit. So darf er bei der Ausübung seines VV-rechts nicht unsachlich und mit Beschimpfung gegen die Regierung oder die Behörde, der er angehört, auftreten [1]), sondern hat sich einer sachlichen und ruhigen Kritik der Regierungsmaßnahmen zu befleißigen [2]). Abs. 3 des § 10a RBG verbietet dem Beamten ferner, öffentlich gehässig oder aufreizend gegen die Republik Stellung zu nehmen, läßt demnach eine Stellungnahme zu, sofern sie in angemessener Form erfolgt.

§ 10a RBG, eingefügt durch das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922, gibt den Grundgedanken der rechtlichen Stellung des Reichsbeamten auf Grund der republikanischen Staatsverfassung wieder: Er ist verpflichtet, in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt einzutreten. Uebereinstimmend hiermit sagt auch § 24 Abs. 5 der Geschäftsordnung der Reichsregierung (RMBl 1924/173): „Gegen die Auffassung der Reichsregierung zu wirken, ist allen unmittelbar oder mittelbar beteiligten Beamten untersagt". Auch dieser Satz erfordert zwingend die Auslegung und Ergänzung: „in ihrer amtlichen Tätigkeit". Aus diesen Vorschriften ist durch Gegenschluß zu entnehmen, daß die Verpflichtung, für die Politik der Reichsregierung einzutreten, nicht besteht, soweit der Beamte nicht in „amtlicher Tätigkeit" handelt. Insoweit kann er, wie oben ausgeführt, sich jedem beliebigen Verein anschließen, und jede Versammlung besuchen, sofern er hierbei nicht gegen die Strafgesetze verstößt oder in nicht angemessener Weise sich betätigt.

Eine Ausnahme von dieser Regelung bildet § 10b RBG. Nach ihm sind weitere Verpflichtungen des Reichsbeamten für sein Verhalten innerhalb und außerhalb seines Amtes aus besonderen Aufgaben des ihm übertragenen Amtes oder den Umständen des Falles zulässig. Diese Bestimmung findet insbesondere auf die sogenannten politischen Beamten Anwendung, d. h. auf solche, die die Regierungspolitik auch selbst zu vertreten haben; als politische Reichsbeamte werden im allgemeinen die im § 25 RBG aufgezählten bezeichnet. § 10b RBG ist dahin auszulegen, daß Beamte dieser Gruppe in ihrer amtlichen Tätigkeit nicht nur die von den sonstigen Beamten verlangte Zurückhaltung gegenüber der Regierungspolitik zu üben, sondern diese auch aktiv zu vertreten haben. Es muß daher von ihnen auch außerhalb des Dienstes verlangt werden, daß sie gegen die Regierungspolitik, soweit sich diese auf Fragen erstreckt, die mit der amtlichen Tätigkeit der Beamten im Zusammenhang stehen, in keiner Weise, auch nicht in der bei den sonstigen Beamten zulässigen angemessenen Form Stellung nehmen [3]).

---

1) Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofs (Schulze-Simons) 200, 214, 215.
2) OVG 79/439.
3) So Wolfstieg, S. 72/73, Stock, DJZ 1925/1330.

In gleicher Weise ist auch das VV-recht der preußischen Beamten geregelt. § 10 a III RBG ist hier wörtlich entsprechend übernommen worden im Art. 1 des Gesetzes vom 31. Juli 1922 (GesSamml 207) für die richterlichen Beamten und im Art. 1 des Gesetzes vom 4. August 1922 (GesSamml 208) für die nichtrichterlichen Beamten.

Es kann zweifelhaft erscheinen, ob man bei dieser Einschränkung, die Art. 130 II R-Verf. durch die Bestimmungen der Beamtengesetzgebung erleidet, noch von einem subj. öff. Recht der Beamten reden kann. Der Beamte begibt sich bei der von ihm freiwillig nachgesuchten Anstellung gleichzeitig eines Teiles der sonst allen Staatsbürgern zustehenden Freiheitsrechte, in soweit als deren Betätigung mit seiner Beamtenstellung unvereinbar ist. Während der Dauer des Beamtenverhältnisses ruht die Ausübung der VV-tätigkeit in der gegebenen Abgrenzung. Ob man diesen Zustand noch als subj. Recht bezeichnen kann, mag zweifelhaft erscheinen, jedoch wird dies in der Weise angebracht sein, daß der Beamte ein subj. öff. Recht auf VV-tätigkeit mit den aus seiner Beamtenstellung sich ergebenden Einschränkungen hat. In gleichem Sinne hat sich auch das Oberverwaltungsgericht ausgesprochen[1]). Von Regierungsseite war bei den Reichstagsverhandlungen zutreffend ausgeführt worden[2]): „Daß das Vereins- und Versammlungsrecht der Beamten trotz der Beamtendisziplin tatsächlich nicht illusorisch sei, beweise die Existenz ungezählter Beamtenvereinigungen. Auch die Beamten genießen Vereins- und Versammlungsfreiheit und sollen sie weiterhin genießen. Allein man kann durch ein Vereinsgesetz nicht hinweggehen über besondere Pflichtbeziehungen, die zwischen Behörde und Beamten bestehen. Die Behörde muß das Recht haben, ihre Beamten von Vereinen und Versammlungen fernzuhalten, deren Zwecke dem Wesen des Beamtentums widerstreiten".

IV. 3 b. b[1]. In ähnlicher Weise ist auch das VV-recht der Soldaten geregelt, mit der Besonderheit, daß hierfür, wie bereits erwähnt, positive Vorschriften in den §§ 36 II, 37 des Wehrgesetzes gegeben sind. Grundlegend ist zu bemerken, daß nach Art. 133 II S. 2 R-Verf. die Grundrechte den Wehrmachtsangehörigen in dem beschränkten Umfange, wie ihn das Wehrgesetz bestimmt, verfassungsrechtlich gewährleistet werden. Ein unbeschränktes subjektives Recht ist den Soldaten mit Rücksicht auf die Aufgaben der Wehrmacht und zwecks Erhaltung der Manneszucht nicht gegeben. Nach § 36 II des Wehrgesetzes ist den Soldaten die Zugehörigkeit zu politischen Vereinen und die Teilnahme an politischen Versammlungen verboten, gemäß § 37 I die Zugehörigkeit zu nichtpolitischen gestattet, „sofern nicht die Zugehörigkeit zu einem solchen Verein aus Gründen der militärischen Zucht und Ordnung verboten wird". Man wird ferner durch Gegenschluß aus

1) OVG 77/513 und im PrVerwBl 43/202.
2) Kommissionsbericht, S. 12

§ 36 II Satzteil 2 des Wehrgesetzes — nur Versammlungen der Soldaten untereinander erwähnt § 37 IV des Wehrgesetzes — folgern dürfen, daß ihnen auch in gleichem Umfange das Recht zusteht, nichtpolitische Versammlungen zu besuchen. Im Ergebnis ist festzustellen, daß das VV-recht der Soldaten noch in weiterem Umfange eingeschränkt ist, als wir es bereits bei den Beamten gefunden hatten. Nach § 36 I des Wehrgesetzes ist den Soldaten jede politische Tätigkeit, also nicht nur eine solche, die den republikanischen Interessen des Staates entgegenläuft, verboten. Auch hier sind es dieselben Gründe wie bei den Beamten, die eine Erklärung dieser Einschränkung bringen: Die Wehrmacht dient der Verteidigung des Reiches gegen äußere Feinde (Art. 79 R-Verf.), der Reichsexekution und der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Innern (Art. 48 R-Verf., § 17 Wehrgesetz). Um zu diesen Zwecken tauglich zu sein, ist es erforderlich, daß die Wehrmachtangehörigen sich politisch neutral verhalten. Die Soldaten verpflichten sich dem Reich durch freiwilligen Vertrag, wobei sie sich bewußt auf das Maß subj. öff. Rechte beschränken, wie es den Reichswehrangehörigen in der Verfassung gewährleistet wird. Man wird auch hier von einem subj. VV-recht der Soldaten in beschränktem Umfange sprechen dürfen. Hierfür spricht auch die Tatsache, daß für den Schutz des gewährten VV-rechtes im § 37 des Wehrgesetzes besondere Beschwerdebestimmungen getroffen sind, ein Anhaltspunkt dafür, daß auch der Gesetzgeber den Soldaten ein wenn auch beschränktes subj. öff. VV-recht geben wollte.

IV. 3. c. Abgesehen von den erwähnten Vorschriften könnte das VV-recht noch auf andere Weise beeinträchtigt sein. Hierbei ist zunächst auf die Frage einzugehen, ob und inwieweit das subj. VV-recht durch einen Vertrag mit einem Dritten beschränkt werden kann. Man kann oft feststellen, daß ein Arbeitgeber, sei es aus politischen oder geschäftlichen Interessen, versucht, seinen Arbeitnehmern die VV-tätigkeit zu beschränken oder ihnen ganz zu unterbinden. In den Arbeitsverträgen finden sich mitunter Klauseln, die den Arbeitnehmern die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei, die Teilnahme an gewissen Versammlungen und Vereinen verbieten wollen u. a. m. Ist auf diese Weise eine Verminderung des subj. öff. Rechtes möglich? Soweit hierbei wirtschaftliche Interessen der Arbeitnehmer maßgebend sind, scheiden diese für die Erörterung aus und Art. 159 R-Verf. wäre zu erörtern. Es würde nicht zutreffend sein, wenn man Verträge der erwähnten Art als Verstoß gegen Art. 123, 124 R-Verf. als nichtig bezeichnen würde. Die Vorschriften dieser Artikel regeln das Verhältnis des einzelnen zu dem Staate, nicht zu dritten Personen. Sie geben an, welche Verpflichtungen der Staat gegen seine Staatsmitglieder in vereinsrechtlicher Hinsicht übernommen hat. So konnte eine diesbezügliche gesetzliche Regelung, wie sie in den Erörterungen bei der Schaffung des

Vereinsgesetzes gefordert wurde [1]), nicht in das Gesetz aufgenommen werden, da es eine Verkennung und Umgestaltung des Begriffes der VV-freiheit bedeutet hätte. Es wird allgemein mit Recht angenommen, daß weder auf subj. öff. Rechte durch privatrechtlichen Vertrag Verzicht geleistet werden, noch in das zwischen dem Staate und dem einzelnen bestehende Verhältnis — wir hatten dieses oben als ein solches erkannt, bei dem der Staatsbürger dem Staate wie der Gläubiger dem Schuldner gegenübertritt, und deshalb darf wohl auf das obligatorische Verhältnis des Zivilrechts und dessen Unverletzlichkeit durch Dritte hingewiesen werden — von dritter Seite eingegriffen werden kann. Andererseits aber bestehen keine Bedenken, daß auch privatrechtliche Verträge über zeitliche Nichtausübung öffentlicher Rechte denkbar sind. Daß diese schlechthin als gegen die guten Sitten verstoßend nichtig sind, ist nicht anzunehmen. Dieses wäre nur dann der Fall, wenn den Arbeitnehmern ihr Recht schlechthin genommen werden sollte. Einem Vertrage aber, der den Arbeitnehmern VV-tätigkeit während der Arbeitszeit oder die Zugehörigkeit zu bestimmten Vereinen, deren Tätigkeit in krassem Widerspruch zu den Interessen des Unternehmens steht, verbietet, dürfte wohl die Gültigkeit nicht abzusprechen sein. Das VV-recht ist, wie zutreffend Stier-Somlo [2]) ausführt, ein subjektiv öffentliches Recht, sodaß das Privatrecht vom Vereinsgesetz unberührt bleibt.

In gleicher Weise finden die sonstigen Beschränkungen der VV-freiheit, die auf Grund übergeordneter Gewalt gegeben sind, ihre Erklärung. Hier sind zu erwähnen die Erziehungsgewalt der Eltern oder sonstiger Berechtigter, die Meistergewalt des Lehrherrn, die Anstaltsgewalt gegenüber Schülern und Studenten u. a. m. Auch hier ist der Grundgedanke des Gesetzes hervorzuheben, daß das subj. öff. VV-recht das Verhältnis des Staatsbürgers zur Staatsgewalt regelt. Wenn auch nach der jetzigen Rechtslage es keine Altersgrenze für die Ausübung des VV-rechts gibt, so bleiben doch die Bestimmungen des Privatrechts und insbesondere auch — hinsichtlich der Lehrlinge — der Gewerbeordnung unberührt.

V. Mit diesen Ausführungen glauben wir ein abschließendes Bild des gegenwärtigen Zustandes auf dem Gebiete des VV-wesens und dessen Bedeutung als subj. öff. Recht gegeben zu haben. Man darf wohl feststellen, daß der Gesetzgeber bemüht ist, einen billigen Ausgleich zwischen den Interessen des einzelnen und denen des Staates zu schaffen. Ist doch hierbei zu beachten, daß jede Betätigung individueller Interessen im Rahmen des gesamten Staatslebens stattfindet, so daß notgedrungen dieses eine gewisse Grenze für die Tätigkeit des einzelnen bilden muß. Dem Staatsinteresse entspricht es, ein Recht nur in soweit verfassungsrechtlich zu gewährleisten, als es sich mit dem Wohl und

1) Kommissionsbericht, S. 10 ff.
2) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, S. 34.

Wehe des Volksganzen vereinbaren läßt. Man wird daher das VV-recht nicht als durchweg konstante, zu jeder Zeit und für jeden Staatsbürger gleichbleibende Größe betrachten dürfen. Mannigfaltige Einschränkungen haben wir kennengelernt, andere sind in Zukunft, insbesondere auf Grund des Art. 48 II R-Verf. noch zu erwarten. Gerade diese letzte Vorschrift weist auf die relative Kraft der subj. öff. Rechte hin.

V. 1. In neuester Zeit sind die Bestrebungen nach Sicherung der subj. Rechte wieder in den Vordergrund getreten. Die Reichsregierung hat dem Reichsrat den Entwurf [1]) eines Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht (Verwaltungssenate beim Reichsgericht) vorgelegt, das gemäß Art. 107 R-Verf. ja dem verwaltungsgerichtlichen Schutze des einzelnen gegen die Anordnungen und Verfügungen der Behörden dienen soll.

In diesem Entwurf werden die oben ausgeführten Gedanken festgelegt. So finden wir in dem 2. Abschnitt, der von der Zuständigkeit der nach dem Entwurf bei dem Reichsgericht zu schaffenden Verwaltungssenate handelt, die Bestimmung:

§ 5.

Die Verwaltungssenate beim Reichsgerichte sind nach Maßgabe der Gesetze zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden berufen.

Daraus ergibt sich, daß de lege ferenda dem einzelnen auch reichsrechtlich ein Schutz gegen verwaltungsrechtliche Maßnahmen der Behörden gegeben werden soll. Dieser Schutz soll in einem geregelten, mehrinstanzlichen Verfahren erfolgen. Um diese Sicherung durchführen zu können, wird bestimmt:

§ 14. (Abs. 1).

Für Verwaltungsrechtssachen, deren Entscheidung im letzten Rechtszug den Verwaltungssenaten zusteht, muß vor den Verwaltungsgerichten der Länder mindestens ein Rechtszug eröffnet sein.

Hierdurch werden in Uebereinstimmung mit Art. 107 R-Verf. alle deutschen Länder verpflichtet, mindestens e i n e richterliche Instanz für Verwaltungssachen zu schaffen [2]). Ueber die Materie, die Gegenstand des Verfahrens werden kann, finden wir (§ 8 II des Entwurfes), daß es „die Verhandlung und Entscheidung über die gegen die Anordnung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde gerichtete Beschwerde des einzelnen, mit der er behauptet, daß die Anordnung oder Verfügung ein ihm zustehendes Recht verletzt" ist. Es muß also auch nach dem Entwurf ein eigenes Recht vorliegen, dessen Verletzung der Kläger behauptet. Mehrere dieser Rechte werden im § 8 des Entwurfes aufgezählt, darunter an erster Stelle das Vereins- und Versammlungsrecht

1) Vgl. die Mitteilungen von Löwenthal, DJZ 1926/477.

2) Bisher fehlt diese noch in den beiden Mecklenburg, Hamburg, Bremen, Schaumburg-Lippe und Waldeck.

unter besonderem Hinweis auf die Fälle, in denen es sich um die Auflösung eines Vereins oder einer Versammlung handelt. Andererseits ist in dem § 6 II bestimmt, daß die Zuständigkeit ausgeschlossen ist, „wenn und soweit die Verwaltungsbehörden nach ihrem Ermessen verfügen können".

Als wesentlicher Inhalt des Entwurfes ist festzustellen, daß die oben dargestellte Sicherung des Staatsbürgers gegen Anordnungen der Staatsgewalt verstärkt und reichsrechtlich gewährleistet werden soll; die Trennung der subjektive Rechte enthaltenden Vorschriften von denen des freien Ermessens ist beibehalten worden. Erstere werden insbesondere noch anerkannt durch folgende Ausführungen des Entwurfes [1]):

> „Der Entwurf läßt erkennen, daß er die Möglichkeit des eigenen Rechtes des einzelnen gegen den Staat und damit die Existenz des sogenannten subjektiven öffentlichen Rechtes anerkennt. Der Entwurf lehnt mit Entschiedenheit die der polizeistaatlichen Staatsauffassung entsprechende und heute noch bisweilen vertretene Anschauung ab, als sei wegen der rechtlichen Wesensverschiedenheit zwischen Staat und Staatsbürger und besonders der Gewaltbefugnis des Staates dem einzelnen gegenüber die Möglichkeit eines R e c h t e s des letzteren dem Staate gegenüber ausgeschlossen".

V. 2. Die erwähnten Bestrebungen nach Sicherung der subjektiven Rechte sind neuerdings auf anderer Grundlage wieder aufgenommen worden [2]). Hier dient Art. 19 R=Verf. als Ausgangspunkt. Nach Art. 19 R=Verf. ist der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zur Entscheidung von „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht . . ." zuständig. Als Verfassungsstreitigkeiten sind anzusehen: „Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen der Regierung und der Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist [3])". Wenn somit auch nur Streitigkeiten über Auslegung oder Anwendung der Landesverfassung Gegenstand der Entscheidung des Staatsgerichtshofs sind und daher den Grundrechten nur in soweit, als sie in den Landesverfassungen enthalten sind, der Schutz des Staatsgerichtshofs zuteil werden kann, so wäre doch zu erwägen, ob man nicht Art. 19 R=Verf. auch auf solche Fälle ausdehnen sollte, in denen sich Landesbehörden über die Anwendung und Auslegung von Reichsrecht streiten. Aber falls man sich auch zu dieser erweiterten Auslegung entschließen sollte, so blieben doch alle diejenigen Fälle ungelöst, in denen es sich um einen Streit der erwähnten Art zwischen Reichsbehörden handelt.

1) Entwurf S. 20.
2) vgl. Poetzsch, DJZ 1926/1265.
3) Anschütz, Anm. 2 zu Art. 19 R=Verf.

Diese Lücke suchte kürzlich ein Antrag der Abgg. Frick und Gen. auszufüllen, indem dem Art. 19 R-Verf. folgender weiterer Absatz hinzugefügt werden sollte:

„Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich entscheidet auch über Beschwerden von Einzelpersonen, die behaupten, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung dieser Verfassung geschädigt zu sein. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn vorher ohne Erfolg bei der obersten Aufsichtsbehörde Abhilfe nachgesucht und der Rechtsweg nicht eröffnet ist".

Der Rechtsausschuß des Reichstags hat sich gegen eine derartige Novelle zum Art. 19 R-Verf. ausgesprochen in der zutreffenden Erwägung, daß es zweckmäßiger wäre, den Schutz der Grundrechte mit der Frage der Schaffung eines Reichsverwaltungsgerichts bei der Beratung des oben erwähnten Gesetzentwurfes zu verbinden; aus diesem Grunde sei die Ausdehnung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auf den Schutz der Grundrechte nicht angebracht, da hierfür das Reichsverwaltungsgericht vorgesehen sei.

Schluß.

Wir hatten oben gesehen, wie infolge der Staatsumwälzung des Jahres 1918 auf dem Gebiete des VV-rechts augenblicklich eine gewisse Unsicherheit herrscht. Diese findet ihre Ursache darin, daß die Gültigkeit einzelner Paragraphen des RVG bestritten und zweifelhaft ist, da der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten von den einzelnen Gerichtshöfen verschieden gewertet und seinem Inhalt und Einfluß auf das RVG nicht einheitliche Bedeutung beigelegt wird. Auch Art. 123, 124 R-Verf. haben keine zweifelsfreie Klärung gebracht. Und doch hat gerade das VV-wesen in den heutigen, politisch bewegten Zeiten sehr an Bedeutung gewonnen. Es ist daher zu begrüßen, daß die Reichsregierung bestrebt ist, diesen Zustand der Rechtsunsicherheit zu beseitigen, den sie selbst „sowohl für die Bevölkerung als auch für die mit der Durchführung des Vereins- und Versammlungsrechts betrauten Behörden auf die Dauer als unerträglich und eines Rechtsstaates nicht würdig" [1]) erachtet. Bereits im Jahre 1921 hat dem Reichsrat der Entwurf eines Reichsvereinsgesetzes vorgelegen. Dieser ist jedoch der Oeffentlichkeit nicht übergeben worden und konnte daher im folgenden nur nach den Angaben, die Thiemann [2]) gemacht hat, berücksichtigt werden.

Der Entwurf des Jahres 1921 ist nicht an den Reichstag gelangt. Man hielt die damalige Zeit nicht für geeignet, um Fragen aus dem politisch heiß umstrittenen Gebiet des VV-rechts aufzuwerfen.

Im Januar 1925 legte die Reichsregierung dem Reichsrat abermals den „Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung des Vereinsgesetzes" vor, der darauf im Mai 1926 an den Reichstag zur Beschlußfassung weitergeleitet wurde [3]). Z. Zt. liegt dieser Entwurf dem Rechtsausschuß des Reichstages vor [4]).

Der Entwurf 1926 schließt sich ebenso wie der Entwurf 1921 an das RVG von 1908 an, dessen Paragraphen er zum Teil in abgeänderter Form übernimmt und ihm auch neue hinzufügt:

§ 1 Abs. I Satz 1 RVG ist, wie es auch im Entwurf 1921 beabsichtigt war, unverändert übernommen worden. Dies erscheint jedoch

1) Entwurf 1926/3.
2) Thiemann, a. a. O.
3) Reichstagsdrucksache Nr. 2279 III. Wahlperiode 1924/26.
4) Literatur: Delius, Loening, Olshausen, Vischer a. a. O.

überflüssig, da ja bereits die Art. 123, 124 R=Verf. eine Erklärung des VV=rechts enthalten und die Aufnahme des § 1 Abs. I daher nur zu Zweifeln Anlaß geben könnte.

Der Entwurf 1921 wollte Abs. I Satz 2 RVG, daß das VV=recht „polizeilich nur den in diesem Gesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen" unterliege, nicht übernehmen. Man fürchtete aber mit Recht, hierdurch Anlaß zur Entstehung von Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten zu geben, indem aus dem Wegfall des Satz 2 eine Aenderung der Rechtslage gegen früher gefolgert werden könnte. Der Entwurf 1926 hat die Worte „und anderen Reichsgesetzen" fallen gelassen und das Wort „enthaltenen" durch „zugelassenen" ersetzt. Der Grund zu der Streichung der Worte „und anderen Reichsgesetzen" ist nicht klar ersichtlich, da die Begründung selbst feststellt, daß eine über das verfassungsmäßig zugelassene Maß hinausgehende Einschränkung selbstverständlich durch ein verfassungsänderndes Gesetz eingeführt werden könne, und auch § 24 des Entwurfes reichsgesetzliche Bestimmungen aufführt, die eine polizeiliche Beschränkung des VV=rechts enthalten oder zulassen, der Entwurf also andere, nicht nur „in diesem Gesetz zugelassene" Beschränkungen für möglich erachtet und selbst aufrecht erhalten will. Zu billigen ist dagegen, wenn durch Ersetzung des Wortes „enthaltenen" durch „zugelassenen" zum Ausdruck gebracht werden soll, daß nicht nur die in dem Entwurf ausdrücklich enthaltenen, sondern auch die darin nur zugelassenen Beschränkungen polizeirechtlicher Natur erlaubt sein sollen. Diese Beschränkungen enthält der in unveränderter Form in den Entwurf übernommene

§ 1, Abs. II. Es sind dies „die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt".

§ 2 sollte von dem Entwurf 1921 unverändert übernommen werden; der Entwurf 1926 jedoch ändert die bisherige Fassung in folgender Hinsicht ab: Während früher häufig Personenvereinigungen den Charakter eines Vereins im Sinne des Reichsvereinsgesetzes mieden, um sich auf diese Weise der Auflösung entziehen zu können, sind nunmehr, um diese Möglichkeit abzuschneiden, „Vereine oder sonstige Personenverbindungen" dem § 2 unterworfen. Ebenso ist es eine begrüßenswerte Ergänzung, daß nunmehr für die Frage, ob ein Verein oder sonstige Personenverbindung gegen die Strafgesetze verstößt, nicht nur der Zweck, dem der Verein dient, sondern auch sein tatsächliches Verhalten maßgebend ist. Wie bisher ist gegen die Auflösungsverfügung die Anfechtung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens zuläßig. Jedoch erübrigte sich die Bestimmung, daß in den Ländern, in denen ein Verwaltungsstreitverfahren nicht besteht, die Auflösungsverfügung im Wege des Rekurses nach Maßgabe der §§ 20, 21 der

Gewerbeordnung angefochten werden könne, da ja auf Grund des Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht alle Länder zur Errichtung von Verwaltungsgerichtshöfen verpflichtet werden. Die rechtskräftige Auflösung eines Vereins ist öffentlich bekannt zu machen und derselbe dann im Vereinsregister von Amtswegen zu löschen.

§ 3 sollte in den Entwurf 1921 unverändert aufgenommen werden; der Entwurf 1926 ändert ihn jedoch in mancher Hinsicht ab. Fortgelassen ist die Bestimmung, daß jeder politische Verein (der Begriff desselben ist unverändert geblieben) einen Vorstand und eine Satzung haben muß. Nach der Begründung ist dies geschehen, „um dem immerhin möglichen Einwand Rechnung zu tragen, daß die bisherige Vorschrift die verfassungsrechtlich gewährleistete Vereinsfreiheit insofern einschränke, als sie für politische Vereine eine bestimmte Organisation, nämlich Vorstand und Satzung, vorschreibe". Diese Begründung erscheint sonderbar, wenn der Entwurf kurz vorher unzutreffenderweise glaubt feststellen zu können, daß „Uebereinstimmung [1]) in der Literatur darüber besteht, daß § 3 als bloße Ordnungsvorschrift mit der Verfassung vereinbar ist". Indessen erscheint die neue Regelung bedenklich: Der Verein m u ß nicht mehr einen Vorstand und eine Satzung haben; ist ein Vorstand nicht vorhanden, so treten an seine Stelle sämtliche Mitglieder des Vereins; hat der Verein keine Satzung, so ist an ihrer Stelle eine Erklärung über Namen, Sitz und Zweck des Vereins einzureichen. Das praktische Ergebnis dieser Neuregelung scheint zwar das gleiche zu sein wie bisher: die Polizei erhält zwar die Möglichkeit, sich über das Wesen des Vereins und die Persönlichkeiten, die ihm angehören, Kenntnis zu verschaffen, aber andere sonderbare Folgen, die von dem Gesetzgeber wohl kaum beabsichtigt sein werden, würde § 3 in seiner neuen Fassung nach sich ziehen: Während ein politischer Verein bisher verpflichtet war, der Polizeibehörde das Verzeichnis der Mitglieder des Vorstandes einzureichen und dieses auf dem laufenden zu halten, hat er nunmehr, da ja an die Stelle des Vorstandes, falls ein solcher nicht besteht, sämtliche Mitglieder des Vereins treten, ein Verzeichnis sämtlicher Vereinsmitglieder einzureichen und jede Aenderung des Mitgliederbestandes mitzuteilen. Dies wird bei der mitunter nicht geringen Mitgliederzahl politischer Vereine in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen und sich als eine für den Verein bedeutende Mehrbelastung gegenüber der früheren Regelung darstellen.

§ 4 war als Begünstigungsvorschrift für Wahlvereine bereits in dem Entwurf von 1921 enthalten. Nunmehr sollen die in ihm enthaltenen Begünstigungen nach Einführung des Volksbegehrs, Volksentscheides und sonstiger Abstimmungen auf Grund von Reichs- oder Landesgesetzen auch auf solche Vereine ausgedehnt werden, die die Vor-

---

1) Siehe dagegen oben S. 16/17.

bereitungen für derartige Abstimmungen treffen, und zwar brauchen diese Vorbereitungen nicht mehr „im Auftrag von Wahlberechtigten" zu erfolgen.

§ 4a, früher § 17a, ist als begünstigende Ausnahmebestimmung des § 17 für sozial- und wirtschaftspolitische Vereine sowohl im Entwurf 1921 als auch im Entwurf 1926 beibehalten worden; er soll nunmehr, da er wie § 4 eine Ausnahme des § 3 bildet, hinter § 4 eingeordnet werden. Zugleich ist sein Wortlaut dem Art. 159 R-Verf. angepaßt worden.

§§ 5, 6 waren bereits durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten beseitigt worden und werden in den Entwurf nicht wieder aufgenommen.

§ 7 ist nach der oben geäußerten Ansicht gegenwärtig nicht mehr in Kraft. Der Entwurf hat ihn wieder — mit verändertem Inhalt — aufgenommen. Versammlungen unter freiem Himmel, worunter nach Abs. 5 auch Aufzüge auf öffentlichen Straßen oder Plätzen zu verstehen sind, sollen nunmehr 48 Stunden vor ihrem Beginn von dem Veranstalter unter Angabe des Ortes, der Zeit und des Verhandlungsgegenstandes der Polizeibehörde angezeigt werden, worüber diese eine kostenfreie Bescheinigung zu erteilen hat. Besteht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, so sollen Versammlungen unter freiem Himmel uud Aufzüge unter schriftlicher Angabe der Gründe verboten werden können, wobei nach der Begründung des Entwurfes in der Befugnis der Untersagung auch das geringere Recht, die Versammlung unter Bedingungen zuzulassen, enthalten ist [1]). Die Ausdehnung der Anmeldepflicht von 24 Stunden auf 48 Stunden ist zu billigen, da erst hierdurch die Polizeibehörde in die Lage versetzt wird und auch die nötige Zeit erhält, die erforderlichen Erkundigungen genauer als es ihr in 24 Stunden möglich wäre, einzuziehen und ihre Maßnahmen zu treffen.

§ 8 ist in den Entwurf unverändert übernommen worden. Dies ist für die Auslegung des Art. 123 II R-Verf. von Bedeutung, da dort ein Unterschied zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und solchen unter freiem Himmel besteht. Die ohne Vorhandensein des § 8 des Entwurfes gegebenenfalls auftauchende Frage, ob eine Versammlung noch als eine in einem geschlossenen Raum veranstaltete zu betrachten sei, würde nach § 8 des Entwurfes häufig in bejahendem Sinne zu beantworten sein und sich daher für die Anwendung der strengeren Vorschriften des Abs. II des Art. 123 R-Verf. seltener eine Gelegenheit bieten.

---

1) Dies folgt aus dem Grundgedanken des § 10 II 17 ALR, daß die Polizei nur die nötigen Anstalten zu treffen hat.

§ 9 ist mit Abänderungen übernommen worden.

In Abs. 1 wird zunächst dem Rechnung getragen, daß anstelle der Genehmigungspflicht die Anzeigepflicht getreten ist und daß, wie § 7 Abs. 5 ausführt, als Versammlungen unter freiem Himmel auch Aufzüge zu gelten haben. Bedenklich kann es erscheinen, daß, nachdem bereits die strengere Vorschrift der Genehmigung gefallen ist, eine weitere Milderung eintreten soll, indem die oberste Landesbehörde soll bestimmen können, daß unter gewissen Voraussetzungen die Anzeige durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann. Es dürfte wohl keine übermäßige Anforderung sein, von dem Veranstalter zu verlangen, der Polizeibehörde von dem beabsichtigten Aufzug schriftliche oder mündliche Mitteilung zu machen; andererseits ist es für die Polizei eine erhebliche Belastung, sich selbst diese Kenntnis zu verschaffen, und es könnte leicht der Fall eintreten, daß dann die Polizei nicht mehr in der Lage ist, geeignete Maßnahmen zu treffen.

Während nach bisherigem Recht nur gewöhnliche Leichenbegängnisse die Erleichterungen des § 9, Abs. 2 genossen, ist diese Vorschrift in dem Entwurf auf Leichenbegängnisse schlechthin ausgedehnt worden. Die Auslegung, daß ein Leichenbegängnis schon dadurch zu einem „ungewöhnlichen" wurde, wenn ein Laie dabei sprach (OVG und KG), war eine ganz willkürliche, die im Gesetz keine Stütze hatte. Die frühere Praxis hatte diese Vorschrift häufig zu religiösen Unterdrückungen mißbraucht, indem Leichenbegängnisse religiöser Vereinigungen und dergl., bei denen ein Nichtgeistlicher sprach, als nicht genehmigte „ungewöhnliche" bestraft wurden. Nunmehr brauchen auch solche Leichenbegängnisse nicht angezeigt zu werden. Diese Regelung unterliegt jedoch schweren Bedenken. Die Begründung des Entwurfes ist unzulänglich: „Soll ein ungewöhnliches Leichenbegängnis stattfinden, das einen Demonstrationscharakter trägt, so bleibt dies auch ohne Anzeige nicht verborgen". Mögen auch andere Aufzüge leichter herbeizuführen sein, ohne daß die Polizei etwas vorher erfährt als gerade Leichenbegängnisse, so bleibt doch zu bedenken, daß gerade Leichenbegängnisse große Menschenmassen zusammenzuführen pflegen, so daß bei ihnen die Anwesenheit der Polizei besonders erforderlich ist. Diese wird nur bei rechtzeitiger Anmeldung gewährleistet. Daß herkömmliche kirchliche Umzüge und Züge von Hochzeitsgesellschaften einer Anzeige nicht bedürfen, kann zu Bedenken keinen Anlaß geben.

§ 10 sollte in den Entwurf 1921 unverändet übernommen werden. Der Entwurf 1926 läßt die Bestimmung, daß jede öffentliche politische Versammlung einen Leiter haben muß, fallen, in der Befürchtung, „daß darin theoretisch eine Einschränkung der verfassungsmäßig gewährleisteten Freiheit friedlicher Versammlungen erblickt werden könnte". Diese Besorgnis ist unbegründet, da, wie oben erwähnt, in dem bisherigen § 10 keine unzulässige Beeinträchtigung der VV-freiheit enthalten ist.

§ 11 ist unverändert übernommen worden.

§ 12, der, wie oben erwähnt, durch Gesetz vom 19. April 1917 aufgehoben ist, sollte in den Entwurf von 1921 allerdings in etwas gemilderter Form [1]) wieder aufgenommen werden. In dem Entwurf 1926 ist er nicht enthalten. Dies ist zu bedauern; denn eine dem früheren § 12 RVG entsprechende Vorschrift, daß in öffentlichen Versammlungen grundsätzlich nur der Gebrauch der deutschen Sprache gestattet ist, wäre zu begrüßen und unter Beibehaltung der in dem früheren § 12 RVG vorgesehenen Ausnahmen auch für die nationalen Minderheiten tragbar. Man könnte zwar einwenden, diese Vorschrift stehe im Gegensatz zu Art. 113 R-Verf., der bestimmt, daß die fremdsprachigen Volksteile des Reiches durch die Gesetzgebung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung beeinträchtigt werden dürfen. Der Schutz des Art. 113 R-Verf. würde sich auch auf die Versammlungstätigkeit [2]) erstrecken. In Art. 113 R-Verf. ist jedoch noch kein unmittelbar anwendbares Recht enthalten, sondern lediglich ein Programmsatz für die künftige Ausgestaltung dieses Rechtsgebietes [3]). Die Aufnahme des § 12 könnte daher ohne verfassungsrechtliche Bedenken erfolgen.

§ 13 ist inhaltlich unverändert in den Entwurf übernommen worden.

§ 14 enthielt die Auflösungsbefugnisse der Beauftragten der Polizeibehörden, die in eine öffentliche Versammlung entsandt sind. Solche sind wie bisher: Verweigerung der Zulassung von Polizeibeamten, (Ziff. 3) und Nichtentfernung unbefugt Bewaffneter (Ziff. 4).

Ziff. 1 ist, aufgehoben durch das Gesetz vom 19. April 1917 in den Entwurf nicht wieder aufgenommen worden.

Ziff. 2 ist unter Berücksichtigung des Wegfalls der Genehmigungsnotwendigkeit im § 7 der neuen Rechtslage angepaßt worden.

Ziff. 5 hat eine Ergänzung in der Hinsicht erfahren, daß die Aufforderung oder Anreizung zu Verbrechen oder nicht nur auf Antrag zu verfolgender Vergehen eine „den öffentlichen Frieden gefährdende“ sein muß. Hierdurch sollte, wie die Begründung angibt, ausgedrückt werden, daß eine derartige Versammlung keine „friedliche“ im Sinne des Art. 123 Abs. 1 R-Verf. ist.

Ziff. 6 ist, gestrichen durch das Gesetz vom 19. April 1917, in den Entwurf nicht wieder aufgenommen worden. In neuer Fassung wird der Polizeibehörde ein Auflösungsrecht gegeben, „wenn die friedliche Fortsetzung der Versammlung durch Tätlichkeiten verhindert wird, die Leib oder Leben der Versammlungsteilnehmer gefährden“.

---

1) Fortgelassen wurden die auf ihn bezüglichen § 14 Ziff. 6 (Auflösungsbefugnis bei Zuwiderhandlung) und § 19 Ziff. 3 (Strafbestimmungen).

2) So Giese, Anm. 2 zu Art. 113 R-Verf.

3) Daher wird mit Recht angenommen, daß §§ 184 ff GVG, § 259 StPO, §§ 8, 9, 179 FGG und pr. Ges. v. 28. August 1876 (GesSamml 389) durch Art. 113 R-Verf. nicht beeinflußt sind.

Wie bisher hat die Polizeibehörde dem Leiter der Versammlung auf seinen innerhalb einer Frist von drei Tagen zu stellenden Antrag die mit Tatsachen zu belegenden Gründe der Auflösung schriftlich mitzuteilen.

§ 15, nunmehr § 16a, hat eine Erweiterung in der Hinsicht erfahren, daß nicht nur die Auflösung, sondern auch das Verbot einer Versammlung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens angefochten werden kann.

§ 16 ist unverändert geblieben.

§ 17 ist, wie oben ausgeführt, fortgefallen. Art. 124 R=Verf. gewährt Vereinsfreiheit allen Deutschen ohne Rücksicht auf ihr Alter. Die Wiedereinführung des § 17 würde daher verfassungsändernd sein, sie ist aber mit Rücksicht auf die Erfahrungen, die man in letzter Zeit infolge allzu großer Vereinsfreiheit für die Jugend gemacht hat, zu wünschen[1]). Der Entwurf nimmt hierzu noch eine unsichere Haltung ein. Während er einerseits feststellt, daß die Politisierung der Jugend in den jetzt hervorgetretenen scharfen Formen sehr unerwünscht ist, ist er doch der Ansicht, daß die Wiederherstellung des § 17 nicht der geeignete Weg sein würde, diesen Auswüchsen entgegenzutreten. Es mag zugegeben werden, daß der § 17 in ursprünglicher Fassung mitunter zu einer unberechtigten Unterdrückung der Jugendvereine führte, indem auch Sport= und Turnvereine mit Strafe bedroht wurden, wenn sich in ihnen Anhänger gleicher politischer Richtungen zusammenfanden und in diesen Propaganda für ihre politischen Ziele zu machen suchten. Ein Schutz gegen derartige Uebergriffe könnte jedoch durch Ausdehnung der richterlichen Nachprüfung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens auch auf § 17 geschaffen werden. Es ist zu erwarten, daß es bei der Beratung dieses Paragraphen des Entwurfes zu lebhaften Meinungsverschiedenheiten kommen wird[2]).

§ 17a ist jetzt § 4a.

§ 18 enthält Strafbestimmungen.

Ziff. 1 bestraft den Verstoß gegen die Vorschriften des § 3 nicht nur an dem Vorstand und den Mitgliedern des Vorstandes, sondern auch an jedem Mitgliede des Vereins; letztere Vorschrift erscheint mit Rücksicht auf die im allgemeinen große Mitgliederzahl politischer Vereine bedenklich.

Ziff. 2 ist nunmehr § 19 s. dort.

Ziff. 3 und 4 sind unverändert geblieben.

Ziff. 5 und 6 sind, da der Entwurf § 17 nicht wieder aufnimmt, ebenfalls in Fortfall gekommen.

---

1) So auch Delius DJZ 1926/889.

2) Siehe z. B. für Wiedereinführung Deutsche Allgemeine Zeitung 1926 Nr. 223, dagegen Vorwärts 1926 Nr. 214.

§ 19 Ziff. 1 ist nunmehr § 19. Er faßt den bisherigen § 18 Ziff. 2 und den bisherigen § 19 Ziff. 1 zusammen. Die Strafandrohung ist verschärft, indem neben Geldstrafe auch auf Gefängnis bis zu drei Monaten erkannt werden kann.

Ziff. 2 ist inhaltlich unverändert unter Verschärfung des Strafrahmens, indem neben Geldstrafe Gefängnis bis zu drei Monaten angedroht wird, in den Entwurf eingefügt worden als

§ 19a Abs. 1.

Abs. 2 enthält ebenfalls eine Verschärfung der bisherigen Strafandrohung, indem wegen widerrechtlichen Gebrauches einer nach § 11 unbefugt mitgeführten Waffe auf Gefängnis nicht unter einem Monat und daneben auch auf Geldstrafe erkannt werden kann, sofern nicht eine schwerere Strafe verwirkt ist.

§ 19b (neu eingefügt). Nach bisherigem Recht ist zwar das Verweilen in einer aufgelösten Versammlung unter Strafe gestellt (§ 18 Ziff. 4 RVG), nicht aber die weitere Mitgliedschaft zu einem aufgelösten Verein. Diese Lücke füllt § 19b aus. Um die Möglichkeit einer Umgehung des Gesetzes zu verhindern, wird ferner bestimmt, daß einer aufgelösten Personenverbindung eine angeblich neue gleichsteht, die sich sachlich als die alte darstellt.

Ebenso wird bestraft (Abs. 3), „wer einer aufgelösten Personenverbindung angehört hat und mit einer Mehrzahl von Mitgliedern dieser Verbindung einer anderen Personenverbindung beitritt, um in ihr die verbotene Vereinstätigkeit fortzusetzen". Es erscheint nicht ersichtlich, weshalb eine Bestrafung nur dann eintreten soll, wenn der Beitritt „mit einer Mehrzahl von Mitgliedern" erfolgt. Eine Umgehung des Gesetzes ist hier leicht möglich, indem die Mitglieder einer aufgelösten Personenverbindung ihren Uebertritt zu der anderen Personenverbindung nach einander in kurzen Abständen vornehmen.

§ 19c bestimmt, daß „neben den Strafen nach §§ 19 bis 19b Sachen, die zur Begehung der strafbaren Handlung gebraucht worden sind oder dazu bestimmt waren, oder die durch die strafbare Handlung hervorgebracht sind, ganz oder teilweise eingezogen werden können, auch wenn sie weder dem Täter noch einem Teilnehmer gehören". Diese inhaltlich gleiche Uebernahme des § 40 StGB mit der Erweiterung, daß auch Gegenstände, die weder dem Täter noch einem Teilnehmer gehören, der Einziehung unterliegen, mag zwar bedenklich erscheinen, ist jedoch im Interesse der Staatssicherheit erforderlich.

§§ 20, 21 sind inhaltlich unverändert in den Entwurf übernommen worden.

§ 22 ist, nachdem § 72 BGB die vorgesehene Fassung erhalten hat, entbehrlich geworden.

§ 23 ist in den Entwurf nicht aufgenommen worden. Ein Wiederaufleben der durch § 23 RVG außer Kraft gesetzten Bestimmungen erfolgt dadurch nicht. Anstelle des Abs. 2 ist jetzt Art. 178 R-Verf. maßgebend.

§ 24 des Entwurfes bildet eine Ergänzung zu § 1 Satz 2, indem er erschöpfend alle reichsrechtlichen Bestimmungen aufzählt, die eine polizeiliche Beschränkung des VV-rechts enthalten oder zulassen. Als solche sollen gelten: das Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 8. Mai 1920 (RGBl S. 909), das Gesetz zur Durchführung der Art. 177, 178 des Friedensvertrages vom 22. März 1921 (RGBl S. 235), das Wehrgesetz vom 23. März 1921 (RGBl S. 329) und das Gesetz zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 (RGBl S. 585). Unberührt sollen bleiben die gesetzlichen Vorschriften zum Schutz gegen ansteckende Krankheiten und Seuchen, ferner auch die Vorschriften des Landesrechts zum Schutze der Feier der Sonn- und Festtage, jedoch sind für Sonntage, die nicht zugleich Festtage sind, Beschränkungen des Versammlungsrechts nur bis zur Beendigung des vormittägigen Hauptgottesdienstes zulässig; letztere Vorschrift würde mit Rücksicht auf Art. 139 R-Verf. keine unzulässige Beschränkung der Versammlungsfreiheit sein.

Diese Uebersicht über die voraussichtliche Gestaltung, die das VV-recht erfahren wird, führt zu dem Ergebnis, daß dem Entwurf eine strengere Auffassung zugrunde liegt, als es bei Erlaß des Aufrufes des Rates der Volksbeauftragten und der Reichsverfassung der Fall war. Dies dürfte jedoch im Interesse der Staatssicherheit zu begrüßen sein; man wird zugeben müssen, daß der Entwurf sowohl für die Staatsbürger als auch für die Verwaltungsbehörden eine im großen und ganzen geeignete und den neuzeitlichen Verhältnissen angepaßte Grundlage bietet. Die Idee des subj. ö. Rechtes ist in vollem Umfange aufrecht erhalten geblieben. Es wäre vielleicht noch ratsam, den Schutz des allgemeinen Verkehrs, insbesondere in den Großstädten, in der Weise zu betonen, daß in § 7 die Bestimmung getroffen würde, daß dieser durch Versammlungen und Aufzüge nicht behindert werden darf, wobei die Befugnis der Polizei zur Verkehrsregelung auch den Versammlungsteilnehmern gegenüber zu betonen ist. Ferner könnte die bestrittene Frage des VV-rechts der Ausländer anläßlich der Neugestaltung des Vereinsrechts geregelt werden. Nach den Erfahrungen, die man mit den Bestrebungen der Ausländer unmittelbar vor und während der Revolution gemacht hat, ist mit Rücksicht auf die oft staatsfeindlichen Ziele derselben eine Festlegung dahingehend zu empfehlen, daß ein VV-recht den Ausländern grundsätzlich nicht gegeben wird, und als Ausnahmefall nur dann, wenn von dem fremden Staat den Reichsangehörigen das gleiche Recht zugesichert wird. Als letztes wäre es vielleicht noch ratsam, um eine einheitliche Zusammenfassung des gesamten VV-rechtes herbeizuführen, die Einarbeitung auch der Bestimmung über das VV-recht der Beamten und Wehrmachtangehörigen in das Vereinsgesetz vorzunehmen.

Im Hinblick auf die Unsicherheit, die z. Zt. auf dem Gebiete des VV-rechts herrscht, ist dringend zu wünschen, daß diese bald durch ein neues Vereinsgesetz beseitigt wird. Es kann Bedenken unterliegen, ob dieses Ziel in der Weise, wie es der „Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung des Vereinsgesetzes" versucht, erreicht wird [1]). Zu Befremden gibt bereits Art. I des Entwurfes Anlaß, der das „Vereinsgesetz vom 19. April 1908 in der Fassung der Gesetze vom 26. Juni 1916 und vom 19. April 1917" ändern will. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß das Vereinsgesetz auch noch nach dem Jahre 1917, durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten und durch die Reichsverfassung Art. 123, 124 geändert ist, wobei nur über den Umfang der Aenderungen Meinungsverschiedenheiten bestehen. Der Entwurf erwähnt von diesen Aenderungen in seinem Art. I nichts.

Bei dieser Unrichtigkeit des Ausgangspunktes ist die Möglichkeit der Entstehung von Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten sehr groß. Wir hatten oben festgestellt, daß u. a. §§ 5, 6, 7, 8, 9 RVG nicht mehr in Geltung sind [2]); bei §§ 5, 6 bemerkt der Entwurf „fällt weg", woraus man schließen könnte, daß sie z. Zt. noch in Kraft sind, §§ 7, 9 sollen, obwohl sie bereits durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten beseitigt sind, eine abgeänderte Fassung erhalten, der ebenfalls beseitigte § 8 „unverändert" übernommen werden.

Es ist zu befürchten, daß bei einer Neuregelung des VV-rechts in dieser Weise aus der Wiederaufnahme oder Abänderung bereits beseitigter Paragraphen des RVG von den einzelnen Gerichtshöfen Folgerungen und Schlüsse gezogen werden, die der im Entwurf ausgesprochenen Absicht des Gesetzgebers, den eines Rechtsstaates nicht würdigen Zustand der Unsicherheit zu beendigen, nicht förderlich sind. Eine neue Unsicherheit würde vermieden werden, wenn die Neuregelung des VV-rechts nicht im Wege einer Novelle zum RVG erfolgte, sondern ein neues Vereinsgesetz ohne Anlehnung an das bisherige geschaffen und in dem letzten Paragraphen desselben die Aufhebung des Vereinsgesetzes vom 19. April 1908 ausgesprochen würde.

---

1) S. hierzu Schneidewin, DJZ 1926/1536.
2) S. oben, S. 17.

Lebenslauf.

Am 17. November 1902 wurde ich in Berlin als Sohn des verstorbenen Geheimen Regierungsrats Professors Dr. phil. Dr. med. Richard Eberlein und seiner Ehefrau Elise, geb. Meyer geboren. Seit Ostern 1909 besuchte ich die Vorschule und anschließend das Friedrichs-Gymnasium in Berlin, an dem ich Ostern 1921 das Abiturientenexamen bestand. Darauf wandte ich mich dem Studium der Rechte zu und studierte an den Universitäten Marburg und Berlin. Im Dezember 1925 legte ich vor dem juristischen Prüfungsamt bei dem Kammergericht die erste juristische Prüfung ab. Seitdem bin ich als Referendar im Bezirk des Kammergerichts tätig.

Herrn Professor Dr. Genzmer bin ich für gütige Unterstützung bei der Anfertigung der Dissertation zu großem Dank verpflichtet.